



INSTITUTO SUPERIOR
DE CIÊNCIAS SOCIAIS
E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

A implementação da orçamentação por programas em Portugal: Constrangimentos e desafios

Pedro Dinis Lopes André

Orientador: Prof. Ana Lúcia da Silva Romão
Coorientador: Prof. Hélder Manuel Gomes dos Reis

Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Gestão e Políticas Públicas

Lisboa
2025



INSTITUTO SUPERIOR
DE CIÊNCIAS SOCIAIS
E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

A implementação da orçamentação por programas em Portugal: Constrangimentos e desafios

Pedro Dinis Lopes André

Orientador: Prof. Doutora Ana Lúcia da Silva Romão

Coorientador: Prof. Hélder Manuel Gomes dos Reis

Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Gestão e Políticas Públicas

Presidente:

Doutor Alexandre Manuel Martins Morais Nunes, Professor

Associado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da
Universidade de Lisboa

Vogais:

Doutor João Ricardo Catarino, Professor Catedrático do Instituto
Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de
Lisboa;

Doutora Ana Lúcia da Silva Romão, Professora Associada do
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade
de Lisboa, na qualidade de orientadora;

Doutor Pedro Gomes Rodrigues, Professor Auxiliar do Instituto
Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de
Lisboa.

Lisboa
2025



INSTITUTO SUPERIOR
DE CIÊNCIAS SOCIAIS
E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

Agradecimentos

Gostaria de expressar a minha gratidão à Professora Ana Lúcia da Silva Romão e ao Professor Hélder Manuel Gomes dos Reis, por toda a dedicação e paciência que demonstraram ao longo de todo o processo.

À Professora Ana Lúcia Romão, agradeço por ter partilhado toda a sua experiência e conhecimento que permitiram não só desenvolver a presente investigação, como também, na ajuda da definição clara e coerente da mesma. A sua contribuição e orientação foram essenciais para a construção metodológica da investigação e o desenvolvimento de uma análise crítica e fundamentada.

Ao Professor Hélder Reis, agradeço todo o esforço para estar sempre presente e acompanhar o decorrer dos trabalhos. O seu conhecimento e experiência na temática, foram um contributo muito relevante que permitiu o enriquecimento do trabalho.

A ambos, expresso os meus sinceros agradecimentos, pois, foram determinantes para a conclusão desta etapa.

Resumo

Com este trabalho de investigação, pretende-se compreender as especificidades da OPP e o seu percurso de implementação em Portugal, procurando identificar e analisar os constrangimentos que têm contribuído para uma fraca implementação da Orçamentação por Programas em Portugal.

A OPP é uma forma de estruturar a orçamentação, tendo em conta o desempenho. Este modelo estabelece uma ligação entre recursos e objetivos. A alocação dos recursos é efetuada tendo em conta os objetivos pretendidos. A OPP é constituída por indicadores e metas, que possibilitam uma avaliação contínua dos programas orçamentais, promovendo uma maior transparência e reforça a responsabilidade dos intervenientes na gestão pública.

Apesar de a OPP estar prevista na legislação portuguesa há vários anos, a sua implementação tem sido limitada. Desta forma, a presente investigação incidiu na identificação dos constrangimentos que têm inibido a plena adoção da OPP em Portugal. Através de métodos qualitativos, como a análise documental e entrevistas a atores com conhecimentos na área, pretendeu-se obter uma visão abrangente dos constrangimentos e desafios enfrentados.

Os resultados desta pesquisa evidenciam que os principais constrangimentos à implementação da OPP em Portugal, passam pela existência de resistência à mudança, falta de capacitação técnica dos recursos humanos da Administração pública, e pela falta de vontade política na implementação deste modelo. A qualificação dos recursos humanos e a vontade política, foram apontados como fatores (entre outros) que possibilitariam a consolidação da OPP em Portugal.

Palavras-Chave: Implementação de Políticas Públicas, Orçamento, Orçamento de Estado, Orçamento por Desempenho, Orçamentação por Programas, Políticas Públicas.

Abstract

This research aims to understand the specificities of Program-Based Budgeting (PBB) and its implementation process in Portugal, seeking to identify and analyze the constraints that have contributed to its weak adoption in the country.

PBB is a budgeting approach structured around performance. This model establishes a link between resources and objectives, ensuring that resource allocation is carried out based on intended goals. PBB is composed of indicators and targets that enable the continuous evaluation of budgetary programs, promoting greater transparency and reinforcing accountability in public management.

Despite being provided for in Portuguese legislation for several years, the implementation of PBB has been limited. Therefore, this research focused on identifying the constraints that have hindered its full adoption in Portugal. Through qualitative methods, such as document analysis and interviews with experts in the field, the study aimed to gain a comprehensive understanding of the challenges and obstacles faced.

The findings of this research highlight that the main barriers to PBB implementation in Portugal include resistance to change, a lack of technical capacity among public administration personnel, and insufficient political will to adopt this model. The qualification of human resources and political commitment were identified as key factors (among others) that could facilitate the consolidation of PBB in Portugal.

Key-word: Budget, Performance-Based Budgeting, Program-Based Budgeting, Policy Implementation, Public Policies, State Budget.



INSTITUTO SUPERIOR
DE CIÊNCIAS SOCIAIS
E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

Glossário de Siglas

AP - Administração Pública

CE - Comissão Europeia

FMI - Fundo Monetário Internacional

LEO - Lei de Enquadramento Orçamental

MF - Ministério das Finanças

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OP - Orçamentação Programas

OPD - Orçamentação por Desempenho

OPP - Orçamentação por Programas

PBP - *Planning Budget Programming*

PO - Programas Orçamentais

Índice

Introdução	9
Enquadramento Teórico	13
Políticas Públicas	13
Implementação de Políticas Públicas	14
Orçamento do Estado.....	18
Orçamento por desempenho.....	21
Orçamentação por Programas	25
Orçamentação por Programas em Portugal	30
Opções metodológicas	39
Modelo de análise	39
Abordagem metodológica	42
Técnicas e estratégia de recolha de dados	43
Tratamento de dados	44
Apresentação e análise de dados	46
Categorização.....	46
Considerações à categorização à priori	48
Características das Políticas Públicas	62
Características dos atores políticos e institucionais	62
Contexto Político e Institucional	63
Característica da implementação	64
Conclusão	66
Bibliografia	70
Anexo I	78
Anexo II	80
Anexo III	83
Anexo IV	84
Anexo V	85

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Categorização à priori	45
Tabela 2 - Resultados da aplicação da Categorização à priori	46
Tabela 3 - Códigos resultantes das respostas à pergunta 4 do guião de entrevista.	50
Tabela 4 - Códigos resultantes das respostas à pergunta 5 do guião de entrevista.	51
Tabela 5 - Códigos resultantes das respostas à pergunta 6 do guião de entrevista.	52
Tabela 6 - Códigos resultantes das respostas à pergunta 7 do guião de entrevista.	53
Tabela 7 - Códigos resultantes das respostas à pergunta 9 do guião de entrevista.	57
Tabela 8 - Códigos resultantes das respostas à pergunta 10 do guião de entrevista (desvantagens).....	59
Tabela 9 - Códigos resultantes das respostas à pergunta 10 do guião de entrevista (vantagens).....	60
Tabela 10 - Categorização à posteriori	80
Tabela 11 - Códigos resultantes das respostas à pergunta 2 do guião de entrevista. ...	83
Tabela 12 - Códigos resultantes das respostas à pergunta 3 do guião de entrevista. ..	84
Tabela 13 - Códigos resultantes das respostas à pergunta 8 do guião de entrevista. ...	85

Índice de Figuras

Figura 1 - Modelo de Análise.....	40
-----------------------------------	----

Introdução

A Orçamentação por Programas (OPP) é um modelo de estruturação do orçamento do Estado, que prevê a definição de objetivos e a distribuição de financiamento com base em programas, ao invés da base tradicional por organismos (Banco Mundial, 2013).

A OPP coloca maior atenção no desempenho dos organismos ao nível dos programas, mas também permite uma tomada de decisão assente na informação disponível sobre o desempenho dos programas. Na OPP, cada programa é definido de forma mensurável e objetiva, de acordo com as preferências do Governo, ligando os recursos ao desempenho, clarificando os objetivos a atingir e os recursos afetos à sua concretização (OCDE, 2008).

Nesta forma de orçamentação, o orçamento é planeado em programas tendo em conta informação recolhida e apresentando a sua dotação ligada a objetivos subjacentes, como bens e serviços (OCDE, 2008).

Este tipo de orçamento auxilia a tomada de decisões de forma informada, permitindo uma análise detalhada e direcionada para alcançar metas específicas, promovendo uma gestão eficiente e orientada para resultados (Martí, 2018). Assim, a OPP é um instrumento que promove a eficiência e a eficácia na aplicabilidade dos recursos do Estado, permitindo a compreensão dos processos elaborados pelos cidadãos, aumentando a transparência (OCDE, 2008).

Na década de 1960, o conceito de *Planning Budget Programming* (PBP), começou a moldar a forma como os sistemas orçamentais eram concebidos (Banco Mundial, 2013). Esta prática da OPP surgia com o propósito de oferecer aos gestores uma ferramenta que englobasse todos os recursos relacionados a uma área de resultados específica (Banco Mundial, 2013). Intrinsecamente ligada à filosofia de gestão orientada para resultados, devido à sua ênfase na medição e gestão de resultados. Este tipo de

orçamentação possui uma característica distintiva, sendo o seu foco na utilização da informação de desempenho no processo orçamental (Grossi et al., 2018).

Esta abordagem também incorpora uma flexibilidade inerente para alocar recursos de acordo com as preferências políticas em constante evolução.

Muitos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), como os EUA, Canadá, Austrália, França, Holanda, Reino Unido, etc., adotaram esta forma de orçamentação, desenvolvendo o planeamento do seu orçamento do Estado recorrendo a informações de desempenho. Em 2008, as autoridades portuguesas solicitaram à OCDE uma avaliação do processo orçamental português. Na divulgação do relatório final, a OCDE, recomendou a adoção da OPP a Portugal, referindo que diversos países integrantes nesta organização já o praticam, identificando diversas vantagens na utilização de informação sobre o desempenho (OCDE, 2008). Para a OCDE, a utilização da OPP viabilizava uma conexão entre as prioridades políticas e os recursos financeiros. Neste contexto esta forma de orçamentação promove a transparência nos processos, com vista ao alcance dos objetivos estabelecidos, e facilita o acompanhamento e a responsabilização do seu cumprimento. A OCDE enfatiza a divulgação de informações por desempenho, com o intuito de todos os cidadãos compreenderem a distribuição dos recursos financeiros, impedindo desvios e contribuindo para a responsabilidade da gestão pública (OCDE, 2019).

Contudo, Portugal tem demonstrado algum impasse na implementação desta medida. A anterior Lei de Enquadramento Orçamental, a Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, introduziu a previsão de orçamentação por programas em Portugal, no seu art.º 15. Mas, apesar de a Lei o prever há mais de 20 anos, a OPP ainda não se encontra em plena implementação. Com a revisão da Lei de Enquadramento Orçamental em 2015, foi sublinhada a importância da implementação de um modelo de OPP em Portugal que permitisse não só o controlo orçamental como também uma transparência através de metas, fontes de financiamento, custos dos programas e respetiva entidade (Cardoso, 2017).

Com este trabalho de investigação, pretende-se compreender as especificidades da OPP e o seu percurso de implementação em Portugal, procurando identificar e analisar os constrangimentos que têm contribuído para uma fraca implementação da Orçamentação por Programas em Portugal.

Para alcançar esse fim, foi definido como objetivo geral:

- Compreender os constrangimentos e os desafios da implementação da Orçamentação por Programas em Portugal;

E foram delineados como objetivos específicos:

- Caracterizar o modelo da Orçamentação por Programas;
- Descrever o processo de implementação da Orçamentação por Programas em Portugal;
- Identificar e caracterizar os atores que participam no processo da implementação da Orçamentação por Programas;
- Identificar e caracterizar os fatores internos e externos que têm contribuído para a fraca implementação da OPP em Portugal;
- Discernir os constrangimentos associados à implementação da Orçamentação por Programas.

Ao abordar estes objetivos, pretende-se responder à pergunta de partida na presente investigação:

- Quais os constrangimentos que têm contribuído para uma fraca implementação da OPP em Portugal?

Considerando as sugestões feitas por organizações internacionais, como a Comissão Europeia (CE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a OCDE, para a adoção do modelo da OPP em Portugal, e tendo em conta que este modelo não é aplicado na forma como é planeado e estruturado no Orçamento do Estado português, esta investigação é relevante na medida em que procura identificar e compreender os constrangimentos

à implementação de um modelo que visa aumentar a eficiência e a eficácia na gestão dos recursos financeiros do Estado. O estudo deste tema é de interesse para diversos atores, nomeadamente decisores políticos, gestores, administradores e técnicos da administração pública, bem como para os cidadãos em geral.

Para responder ao objetivo geral, esta investigação irá dividir-se em três partes. Primeiro irá ser apresentado o enquadramento teórico que abordará conceitos relevantes para a temática em estudo, tal como: as políticas públicas e a sua implementação, orçamento de Estado, orçamentação por desempenho e orçamentação por programas. A segunda parte, reverte-se na análise de conteúdo das entrevistas efetuadas a diversos atores, por intermédio do modelo de análise elaborado tendo em conta o framework de implementação de políticas públicas de Sabatier e Mazmanian (1980). Em seguida, na terceira e última parte, apresentam-se os resultados obtidos da análise dos dados recolhidos das entrevistas efetuadas, e a ligação destas ao quadro teórico.

Enquadramento Teórico

Políticas Públicas

As políticas públicas são um fenómeno que envolve diversas etapas expostas a fatores que as convertem num processo dinâmico. Esta atividade é entregue ao Estado que, na sua prossecução, tem o compromisso de contribuir para a melhoria do bem-estar da sociedade (Bilhim, 2016).

Previamente a explanar os processos das políticas públicas, importa compreender a definição das mesmas.

Frank e Miller (2017) definem políticas públicas como a ação de tomada de decisão que revela quem obtém o quê, quando e como.

Políticas públicas traduzem-se nas ações propostas/executadas pelo Estado de forma a colmatar dificuldades da sociedade. Este fenómeno é personalizado por processos políticos, envolvendo diversos atores (Sabatier, 2007).

As políticas públicas emergem decorrentes de um modelo designado como ciclo de políticas públicas. Este ciclo é composto pelas seguintes etapas: agenda, formulação de políticas públicas, adoção de políticas, implementação de políticas e avaliação de políticas (Frank & Miller, 2017).

Este processo inicia-se pela identificação do(s) problema(s). Estes surgem muitas vezes por intermédio de pressões políticas ou externas a esse ambiente, ou pela constatação de dificuldades vivenciadas na sociedade. Desta forma, o problema entra na agenda política, sendo considerado a próxima etapa. A formulação de políticas públicas é caracterizada pela discussão das alternativas que se revestem de solução ao problema identificado. Após a escolha de uma das alternativas a mesma deverá ser implementada. O sucesso desta implementação depende da articulação entre governantes, técnicos e

recursos financeiros. Na última etapa, a avaliação de políticas públicas, é analisada se os objetivos fixados foram alcançados de forma eficaz e eficiente (Howlett et al., 2015).

O ciclo de políticas públicas é um processo dinâmico, deparando-se com diversas adversidades, seja na sua formulação ou na sua implementação (Bilhim, 2016).

Irá dar-se destaque à implementação de políticas públicas, pois esta etapa do ciclo de políticas públicas, surge como objeto de estudo na presente investigação.

Implementação de Políticas Públicas

A implementação prevê diferentes estágios. Numa primeira fase, é projetado o desenvolvimento e estruturação da política, definindo objetivos e estratégias que possam colmatar as necessidades identificadas. Em seguida, a política pública é executada, refletindo a estratégia estabelecida. Por último, a avaliação analisa e avalia o desempenho da política implementada (Hill & Hupe, 2002).

Para que a implementação de políticas públicas tenha sucesso, é preciso dar destaque não só aos efeitos que a mesma trará, mas também aos fatores que a podem afetar no momento da implementação. Desta forma, esta etapa exige uma análise mais ampla do que apenas o enfoque dos efeitos da política pública. Na formulação da política pública, os atores deverão ter em consideração variáveis como os recursos disponíveis, a forma como a política irá ser implementada, tendo em conta o conhecimento e capacidades dos implementadores tal como as pressões que podem afetar esta etapa. O antever de potenciais obstáculos poderá traduzir-se num maior sucesso de implementação das políticas públicas (Wildavsky, 1980).

Desta forma, os técnicos que trabalham na análise de informação para formular políticas públicas, deverão estar centrados nas políticas, contribuindo com pareceres claros e concisos de forma a transmitir o conhecimento adquirido aos decisores políticos. Não só a transmissão de conhecimento se reverte de importância, pois uma eficaz avaliação de implementação das políticas públicas, irá permitir alterações ou adaptações caso se verifique tal necessidade (Bardach & Patashnik, 2016).

A implementação de políticas públicas segundo Sabatier e Mazmanian (1980) deve ser alvo de uma análise de forma a compreender como são praticadas as políticas públicas. A interação entre instituições e atores políticos merece um olhar profundo para a compreensão do comportamento dos diversos atores. Em causa estão os múltiplos interesses individuais ou coletivos, na forma como são utilizados recursos e definidas estratégias na implementação de políticas públicas (Sabatier & Mazmanian, 1980).

Sabatier e Mazmanian (1980) consideram a existência de quatro elementos que influenciam a implementação de políticas públicas: características das políticas públicas, características dos atores políticos e institucionais, contexto político e institucional, e características da implementação.

A política pública pode conter diversas características que a definem, tais como a sua complexidade com quem vai interagir ou que efeitos irá produzir. Estas características compreendem certas dimensões, tais como: a capacidade da política pública de dar resposta à problemática em causa, de que modo se estruturará a política pública, e como essa estrutura influencia a sua implementação, e a capacidade de influência política nos objetivos pretendidos pela política pública. Todos estes fatores podem levar a diferentes abordagens e características dos atores e instituições na sua implementação (Sabatier & Mazmanian, 1980).

O ambiente social, económico e político em que a política irá ser implementada diz respeito ao contexto político e institucional.

Os recursos disponíveis, a estrutura organizacional, a competência e capacitação para implementação da política, estão identificadas com as características da implementação.

Os autores realçam a influência da ação dos atores políticos e instituições, e a interação que estes produzem. Este comportamento difere do contexto em que se encontrem, influenciando assim a implementação de políticas públicas. A compreensão destas características irá permitir o desenvolvimento de métodos eficazes para a implementação (Sabatier & Mazmanian, 1980).

Van Meter e Van Horn (1975) na sua análise de políticas públicas têm em comum com Sabatier e Mazmanian (1980) o destaque dado à interação dos atores envolvidos e influências de elementos contextuais na implementação de políticas públicas. Contudo, Van Meter e Van Horn (1975) efetuam a sua abordagem evidenciando o planeamento e consciencialização que cada etapa da implementação acarreta. Segundo os autores, a implementação é constituída pelas seguintes etapas: planeamento; a adoção; implementação; e avaliação (Van Meter & Van Horn, 1975).

A definição dos objetivos e metas da política e recursos necessários tornam-se tarefas do planeamento. Para os autores, para que a implementação seja bem-sucedida, é necessário que todos os atores envolvidos compreendam as definições produzidas nesta etapa. A adoção abarca que os atores políticos aprovem a política em causa, e que a mesma tenha suporte político para a sua implementação. Estes devem ter um total conhecimento sobre a política pública a implementar. Na terceira fase, a implementação, os autores consideram que é necessário ter todos os recursos fundamentais disponíveis, tal como, os atores envolvidos na implementação estejam devidamente preparados para esta tarefa. A última tarefa, a avaliação, compreende a análise dos resultados obtidos pela política pública, apurando se as metas e objetivos foram alcançados produzindo os efeitos esperados na sociedade (Van Meter & Van Horn, 1975).

Para Giusto e Ribeiro (2019), a implementação de políticas públicas pode ser vista como uma etapa da política em que os agentes responsáveis pela execução, interagem para proporcionar aos cidadãos, os serviços públicos necessários. Para os autores, a implementação não se resume à simples execução racional das diretrizes, esta é, essencialmente, o resultado de interações com objetivos específicos, influenciadas por diversos fatores, como diferentes contextos, condições de trabalho, padrões de interação entre os agentes que implementam, a sua livre escolha na interpretação originada no processo de comunicação, formação profissional, crenças e valores pessoais.

Moraes e Helal (2017), concluíram que, o contexto político e institucional, incluindo as transições governamentais, pode influenciar a disponibilidade de recursos e criar incertezas para os envolvidos, no processo de implementação de políticas públicas. Na sua investigação os autores afirmam que na implementação de políticas públicas, os gestores devem ter profunda compreensão dos diversos elementos que influenciam ou condicionam a operacionalização das políticas desenvolvidas e implementadas. A correta compreensão do processo de implementação pelos diversos atores envolvidos, em nível local, permitirá melhorias na eficiência dos resultados.

No estudo de implementação de políticas públicas de Leite e D'Ascenzi (2013), são identificados dois objetivos inter-relacionados. O primeiro é sistematizar e analisar a literatura sobre modelos analíticos de implementação de políticas públicas. São identificados dois principais modelos. Um opera com base na valorização de variáveis independentes relacionadas à hierarquia organizacional, focando-se no processo de formulação. O outro enfatiza variáveis referentes às características dos espaços locais de implementação e à atuação das burocracias implementadoras. Em comum, os modelos destacam as condições materiais necessárias para o desenvolvimento do processo de implementação. Com base nessa constatação, o segundo objetivo é propor um modelo analítico para o processo de implementação de políticas públicas que integra as variáveis centrais dos modelos existentes com aquelas ligadas às ideias, valores e concepções dos atores envolvidos. A discussão dos modelos analíticos de implementação de políticas públicas é feita à luz da literatura específica e de pesquisas empíricas realizadas pelos autores sobre políticas de saúde e educação. Os autores observaram que elementos dos contextos de ação, como as representações e valores dos atores, influenciam a execução das políticas públicas ao moldar a sua compreensão sobre o problema social e a forma de enfrentá-lo. Essa discussão contribui para a integração dos modelos analíticos de implementação e políticas públicas, além da sua operacionalização prática.

Dalfior et al., (2015), destacam a importância de considerar a implementação como uma etapa crucial do ciclo de políticas públicas. A metodologia proposta visa auxiliar agentes implementadores e pesquisadores a desenvolver um olhar mais crítico sobre as

instituições públicas, identificando problemas que podem comprometer a efetividade das políticas. Os autores enfatizam que a etapa de implementação deve ser vista como uma posição-chave no processo das políticas públicas, pois é nela que as decisões se materializam em ações concretas. Além disso, a compreensão mais aprofundada dos desafios institucionais pode contribuir para a melhoria do desempenho das políticas públicas, especialmente em contextos locais onde a coordenação interinstitucional e a mobilização de recursos são fundamentais para o sucesso das iniciativas. Este autoconhecimento pode ajudar a melhorar a eficiência e a eficácia das políticas públicas, especialmente em áreas críticas como saúde pública, onde a implementação bem-sucedida pode ter um impacto significativo nos resultados sociais e económicos.

Desta forma, as políticas públicas podem ser entendidas como o conjunto de decisões que determinam quem recebe o quê, quando e como (Frank et al., 2017), consistindo a sua definição num processo dinâmico liderado pelo governo (Bilhim, 2016). O seu objetivo é satisfazer as necessidades e contribuir para melhorar o bem-estar da sociedade (Sabatier, 2007).

Após a exposição de diversos modelos de implementação de políticas públicas, ir-se-á efetuar, uma breve explicação sobre a ligação de políticas públicas e o orçamento de Estado e a OPP.

Orçamento do Estado

Nas políticas públicas, o orçamento do Estado desempenha um papel fundamental na estruturação destas políticas ao definir as prioridades de gastos e investimentos (Albassam, 2020). Assim, na estruturação das políticas públicas, o orçamento do Estado tem um papel fundamental, pois, no planeamento do mesmo, são definidas prioridades de gastos e investimentos, atribuindo relevância a políticas públicas que estejam referenciadas no orçamento do Estado (Albassam, 2020), convertendo-se numa ferramenta através da qual o Estado materializa os seus objetivos e distribui os seus recursos (Zapata et al., 2019).

Deste modo, existe uma estreita ligação entre as políticas públicas e o orçamento do Estado (Santos et al., 2017). Na definição do orçamento do Estado, é dada maior relevância a certas políticas setoriais, através de uma maior alocação de recursos (Giacomoni & Pagnussat, 2007). Apesar de o planeamento do orçamento do Estado estar sujeito a regulamentos, não deixa de ser formulado em certa parte através de um exercício de ações e objetivos políticos (Peres & Mattos, 2017).

O orçamento do Estado é elaborado pelo órgão legislativo, que tem a responsabilidade de planear e deliberar as decisões de política orçamental com o intuito de expressar as preocupações dos cidadãos (OCDE, 2023). Através do mesmo, os governos planeiam e executam políticas governamentais. Este instrumento permite a demonstração aos cidadãos dos recursos arrecadados e as despesas suportadas pelo Estado, convertendo-se assim, num instrumento que simboliza uma importante peça na relação de confiança entre os cidadãos e o Estado (OCDE, 2015), pois através da função de mecanismo de previsão de contas (despesas e receitas), permite que os cidadãos avaliem como os recursos públicos estão a ser utilizados e exerçam a sua cidadania de forma informada (Albassam, 2020).

A verificação da aplicação dos recursos públicos por parte dos cidadãos, é uma funcionalidade importante para estes, na medida em que uma percentagem dos recursos públicos que constituem o orçamento do Estado, advêm das suas contribuições. As contribuições efetuadas, não têm uma especificação, tendo as mesmas um carácter universal. Assim, o governo atua como gestor dos recursos públicos, tendo como objetivo garantir aos cidadãos uma qualidade de vida mínima, que lhes permita viver com dignidade (Duarte & Canedo, 2023). A forma como o orçamento do Estado é gerido, torna-se importante na medida que a sua gestão com sucesso, pode fornecer serviços públicos aos cidadãos de forma eficiente, eficaz e equitativa (Myaing & Lim, 2024).

Com a execução do orçamento, os recursos do Estado são planeados e executados de forma a atender às necessidades da sociedade. Os governos exercem um papel influente no planeamento e execução do orçamento do Estado e no estímulo à produtividade

económica, afetando diretamente o bem-estar da população por meio da prestação de serviços públicos essenciais, como educação, saúde, segurança, infraestrutura e outros (Santos et al., 2017).

Em termos políticos, através do orçamento do Estado, o parlamento efetua um controlo sobre o poder executivo, pois, a aprovação de diversas temáticas inseridas no orçamento, como a decisão de cobranças de impostos ou a aplicabilidade de receitas, são sujeitas aprovação parlamentar (Albassam, 2020).

Mas o orçamento do Estado em matéria de políticas públicas, não se esgota na tarefa de planeamento de recursos, constituindo-se também num instrumento de análise de políticas. Este instrumento possibilita a comparação entre custos e avaliação das alternativas que têm o mesmo objetivo. Esta tarefa do orçamento do Estado, é potenciada, quando é formulado em OPP, permitindo que sejam distribuídos recursos ajustados às despesas necessários para a execução dos objetivos definidos, possibilitando uma avaliação dos resultados pretendidos (Santos et al., 2017). O processo orçamental não se configura apenas como um processo legislativo, mas também um processo político que incorpora dimensões económicas e financeiras (Sarmiento, 2015).

Este instrumento permite não só uma responsabilização do poder executivo em diversas decisões, como um controlo que procura assegurar a legalidade na gestão de fundos públicos (Albassam, 2020).

Muitas das organizações governamentais dependem da forma como a gestão dos fundos públicos é definida. Contendo estas organizações competências de carácter de prestação de serviços públicos. Assim, o orçamento do Estado, tem um papel político ao sustentar a oferta eficiente e eficaz de serviços públicos. Deste modo, a distribuição de recursos públicos tem impacto em diversos setores do Estado, sendo fundamental para o desenvolvimento socioeconómico e alcance de objetivos estratégicos (Myaing & Lim , 2024).

Através de uma gestão eficaz do orçamento do Estado, o governo potêcia o alcance de uma sustentabilidade financeira, permitindo equilíbrio nas suas contas, garantindo recursos financeiros adequados de forma a cumprir com as suas responsabilidades e não acumulando dívida que não possa ser paga pelas gerações futuras (Sinervo et al., 2024).

Uma forma de aplicar uma gestão eficaz do orçamento do Estado, é estruturando o mesmo através do desempenho. Este tipo de orçamentação relaciona os recursos com a execução, o que proporciona a OPD numa forma de regulação do processo orçamental (Deyneli, 2019).

Deste modo, o próximo capítulo irá abordar a OPD, tendo em foco a estrutura deste modelo que visa a alocação de recursos tendo em conta o desempenho.

Orçamento por desempenho

A orçamentação por desempenho (OPD) é um processo de distribuição de recursos, que utiliza informações de desempenho para estabelecer ligação entre o financiamento e os resultados alcançados. A principal finalidade desta prática é melhorar a eficiência e a eficácia dos gastos públicos, incentivando uma gestão orientada para resultados. Ao adotar a orçamentação por desempenho, procura-se introduzir maior racionalidade e objetividade no processo de tomada de decisão, permitindo que os gestores públicos demonstrem a relação entre os recursos utilizados e os benefícios criados, de forma a fomentar uma cultura de responsabilização e transparência, possibilitando uma melhor avaliação do custo-benefício dos serviços prestados e das políticas implementadas (Caridad, 2018).

A OPD representa um esforço para transformar a gestão pública, pois, através da utilização de medidas de desempenho, procura-se estabelecer critérios objetivos e mensuráveis para orientar as decisões, substituindo práticas tradicionais baseadas em negociações políticas ou preferências subjetivas. Ao integrar indicadores de desempenho nos processos orçamentais, pretende-se garantir que os recursos públicos sejam direcionados para programas e iniciativas que demonstrem maior eficiência e

eficácia, maximizando os resultados alcançados e otimizando o uso dos recursos disponíveis. Esta mudança representa uma tentativa de tornar a gestão pública mais transparente e responsável, ao alinhar as decisões governamentais com metas claramente definidas e mensuráveis, melhorando, assim, a prestação de serviços e o impacto das políticas públicas (Savignon et al., 2019).

Para Villanueva e Agustina (2023), a OPD está relacionada com a satisfação pública. Para os autores, a OPD incorpora expectativas e percepções públicas dos governos. Os cidadãos esperam dos governos/gestores, que estes cumpram e respeitem a responsabilidade orçamental como um valor público, no sentido em que implica um dever do e para o público na gestão dos orçamentos públicos e distribuição de recursos de forma correta e prudente. Para os autores, o uso adequado do orçamento está ligado ao desempenho do serviço público, responsabilizando os governantes a garantir a eficiência na utilização dos recursos e em alcançar a eficácia da gestão pública, atendendo às necessidades dos cidadãos.

Diferente do orçamento tradicional, que apenas mostra onde o dinheiro foi gasto, a orçamentação por desempenho procura informar sobre os resultados obtidos, possibilitando alocações que reflitam melhor o mérito dos programas. Esta forma de orçamentação ajuda os governos a promover maior responsabilização, transparência e uma cultura de desempenho (Savignon et al., 2019).

A reforma da orçamentação por desempenho é considerada uma solução promissora para as ineficiências governamentais e foi adotada por mais de 50 países no último século. Em países ocidentais, as agências públicas consideram a OPD uma forma de melhorar a distribuição de recursos, eliminar projetos ineficazes e aprimorar o desempenho financeiro. Contudo, da complexidade deste modelo resultam inúmeros fatores que afetam a sua implementação e execução (Li et al., 2023).

A orçamentação por desempenho apresenta vantagens ao permitir a avaliação da eficácia governamental por meio de planeamento estratégico e medidas de desempenho, melhorando a distribuição de recursos e promovendo a responsabilização (Savignon et al., 2019).

Park (2022) identifica a ligação entre a realização do desempenho organizacional e a distribuição de recursos no processo orçamental. O autor argumenta que os decisores e outros funcionários do governo, racionalmente motivados para atingir os seus objetivos, podem achar informações de desempenho valiosas na procura por tomada de decisão e implementação de programas mais eficientes. Por exemplo, as organizações pertencentes à administração pública, poderão utilizar as informações do seu desempenho com o intuito de mitigar problemas recorrentes.

O uso de medição de desempenho e informações leva a resultados positivos, permitindo um planeamento estratégico robusto, maior eficácia governamental, maior responsabilização e maior confiança do cidadão. A OPD fornece informações aprimoradas que melhoram a tomada de decisões e reforçam a melhoria do alcance das metas organizacionais, e conseqüentemente, a um melhorado desempenho organizacional (Liyang & Kamisah, 2023).

Assim, a articulação eficaz entre os processos de gestão estratégica e de gestão de desempenho, estabelecendo uma relação mútua na qual a formulação de estratégias tem como objetivo principal definir e fortalecer o desempenho global, enquanto a monitorização contínua do desempenho fornece informações valiosas para ajustar e aperfeiçoar a estratégia ao longo do tempo, é fundamental para que as instituições públicas possam aumentar significativamente a sua capacidade de lidar com desafios inesperados e gerar valor público de forma consistente ao longo dos anos (Savignon et al., 2019).

Para os defensores da OPD, o uso adequado das informações de desempenho permite não só melhores resultados em contextos políticos, institucionais, normativos e culturais, como também em resultados organizacionais de longo prazo, nomeadamente a nível fiscal (Pasha & Guzman, 2023). Um dos fatores que pode impulsionar a melhores resultados organizacionais, deve-se ao facto de a OPD possibilitar a comparação de desempenho entre organizações, incentivando os formuladores de políticas e gestores a promover mudanças nos comportamentos das agências, uma vez que elas competem entre si pela obtenção de recursos públicos (Caridad, 2019).

Carrillo et al. (2021) sublinham que em alguns estudos efetuados nos Estados Unidos da América, Europa e Oceânia, em instituições que implementaram a OPD, foi possível verificar uma mudança de atitude a nível da gestão, produzindo efeitos de melhoria das operações em relação à eficiência e à eficácia. Estas alterações produziram efeitos positivos transversais, desde a qualidade, aos prazos de entrega dos serviços. Também ao nível da responsabilização e transparência do modelo orçamental, verificou-se que a OPD permitiu aos cidadãos uma leitura mais simples aos processos realizados.

Através da OPD, o governo tem a possibilidade de demonstrar o desempenho e relação positiva de custo-benefício e evidente proveitos criados pela tributação, produzindo satisfação junto dos contribuintes (Ho et al., 2023).

Contudo, as vantagens não se apresentam só a nível governamental, podendo os funcionários públicos também usar a medição de desempenho para fins de comunicação, elucidando melhor as suas decisões e ações aos cidadãos (Park, 2022). Porém, a capacidade das equipas para se adaptarem a inovações, é essencial para a adoção da orçamentação por desempenho. A capacidade dos recursos humanos é uma condição necessária para a implementação da OPD. Uma equipa qualificada com conhecimento profundo da estrutura e das práticas decorrentes da orçamentação por desempenho, irá permitir uma aceitação e adaptação mais propensa. Desta forma, a não existência de capacidade de competências nos recursos humanos das organizações converte-se num fator crítico a adoção de inovações (Liyang & Kamisah, 2023). A orçamentação por desempenho para ter sucesso necessita de uma estrutura organizacional fiável e sólida, onde se verifique colaboração e articulação entre os diferentes agentes que compõem os recursos humanos, tais como técnicos, gestores e decisores políticos (Carrillo et al., 2021).

Pasha e Guzman (2023) referem, que através de evidências empíricas e da teoria da administração pública, tem-se levantado preocupações sobre a ineficácia da OPD e o desperdício produzido pela aplicabilidade deste sistema. Para os autores, o impacto da OPD sobre o desempenho organizacional tende a ser nulo ou até negativo, pois, as entidades públicas costumam usar as informações de desempenho nos orçamentos

para criar uma sensação de responsabilidade interna, demonstrar profissionalismo para os *stakeholders* externos e redistribuir recursos, em vez de realmente se comprometerem com a melhoria organizacional por intermédio da OPD. Assim, a orçamentação por desempenho influencia principalmente a estrutura orçamental, sem afetar os resultados de forma significativa. Em certos casos, as entidades públicas podem adotar práticas prejudiciais, como ocultar alguns elementos de desempenho de relatórios para parecerem mais eficientes e eficazes do que realmente são. Uma outra hipótese apresentada para explicar o impacto negativo da orçamentação por desempenho nos resultados organizacionais, passa apenas pela definição de indicadores quantitativos em vez de se estabelecer indicadores qualitativos e quantitativos. Os autores sugerem que os indicadores quantitativos apenas captam uma parte do desempenho organizacional e que as organizações, por intermédio de dados disponibilizados por si, complementam os relatórios de desempenho. Essa complexidade de informações aumenta a possibilidade de decisões discricionárias e arbitrárias por parte dos formuladores de políticas, incentivando os gestores a manipular os relatórios de desempenho ou a alocar recursos para melhorar artificialmente a percepção dos seus resultados. Como consequência, estas práticas levam ao desperdício social, resultante na distribuição ineficiente de recursos e do redirecionamento inadequado de investimentos.

Orçamentação por Programas

Segundo a OCDE, muitos Estados já implementaram uma mudança no seu processo orçamental, aplicando uma orçamentação tendo por base o desempenho. Este tipo de orçamentação prevê que o orçamento do Estado seja formulado tendo por base a utilização de informações para a tomada de decisão de dotações orçamentais, com o intuito de incentivar a responsabilização e transparência em todo o processo. Assim, pode definir-se a orçamentação baseada no desempenho, como uma estreita ligação entre desempenho e os recursos atribuídos. Por intermédio da orçamentação por desempenho, surge a OPP. Esta, além de ter em conta o desempenho para a alocação de recursos a determinadas políticas, implementa uma ligação entre objetivos e

recursos financeiros, introduzindo indicadores e metas, que permite um acompanhamento e análise mais clara para os gestores e cidadãos. A OPP melhora a compreensão do que está a ser gasto com dinheiro público, melhorando assim inerentemente a transparência e a responsabilização sobre os resultados (OCDE, 2024).

Schick (1966) apresenta uma definição clássica da OPP. Para o autor, esta é uma forma de orçamentação que prevê a distribuição de recursos públicos através de programas. Estes envolvem planeamento e alocação de recursos financeiros tendo em conta os objetivos e metas a alcançar. Cada programa é desenhado para atingir determinados objetivos específicos, sendo monitorizados através de indicadores e metas, medindo assim o seu desempenho de forma a apurar os resultados obtidos, permitindo uma análise da eficiência e eficácia de cada programa.

O planeamento de programas tem em conta uma definição clara e transparente dos objetivos pretendidos e a forma como os mesmos irão ser alcançados. A inclusão de metas e indicadores permite uma avaliação não só no final do programa, como também no decorrer do mesmo. O desempenho e alocação de recursos detêm um papel central nesta forma de orçamentação (Wehner, 2015).

Para a OCDE, a OPP desenvolve-se tendo em conta quatro princípios fundamentais: métodos e instrumentos que permitem desenvolver informações de desempenho; accountability e transparência; um ambiente institucional favorável à sua implementação; e a tomada de decisão baseada nas informações de desempenho. As informações de desempenho devem ser desenvolvidas de forma clara, tendo em conta os objetivos e prioridades dos governos, demonstrando qualidade e relevância das informações. Para a OCDE, este modelo permite uma maior responsabilização e transparência através de partilha aberta de informação sobre o desempenho, aumentando o escrutínio dos cidadãos aos executivos. Desta forma, para ser implementado a OPP, deverá existir um contexto institucional que aprove e apoie o mesmo, pois o sucesso da implementação depende em grande parte do envolvimento de conjunto de atores e instituições. A OCDE defende que a elaboração do orçamento deve basear-se num processo de planeamento, gestão e tomada de decisões e que é

fundamental melhorar a apresentação da informação sobre o desempenho, a fim de a tornar relevante para as decisões estratégicas (OCDE, 2024).

Assim, a tomada de decisão para as definições orçamentais tem em consideração análises técnicas e todos os custos dos programas. A sua estrutura assenta em aspetos administrativos de planeamento, tendo em destaque a utilização de metas e indicadores que permitem a medição de resultados. Esta estrutura visa potenciar a eficiência e a eficácia das ações dos Governos. A OPP entrega um valor acrescentado na transparência e gestão, uma vez que, dá maior ênfase aos processos que os Governos executam do que aquilo que adquire. A OPP permite uma leitura da correlação entre as coisas que um executivo adquire e o propósito que fundamenta essas aquisições (Giacomoni, 2009).

A OPP demonstra claras diferenças da Orçamentação tradicional, pois esta última, assenta na alocação de recursos visando a aquisição de meios, as decisões orçamentais têm em conta as necessidades financeiras das unidades organizacionais e o controlo é efetuado no sentido de avaliar o comportamento dos atores e a legalidade no cumprimento do orçamento, não existindo nenhuma avaliação aos resultados pretendidos (Giacomoni, 2009).

Considere-se a construção de uma autoestrada como exemplo à luz dos dois tipos de orçamentação. Tendo em consideração a orçamentação tradicional, pode ser alocado determinado valor para a construção de uma autoestrada, definindo que tem como objetivo a construção de 500 km de estrada. Se esses quilómetros forem construídos em 100% num deserto, o objetivo foi alcançado, mas que valor acrescentou ao Estado e os seus cidadãos? O mesmo exemplo através da OPP transmite no seu planeamento os resultados substantivos que o programa trará, por exemplo, ganhos do percurso em relação a itinerários existentes, uma redução nos gastos dos utilizadores, sejam privados ou transporte de bens e mercadorias, etc. A OPP permite uma análise ao programa de construção da autoestrada que a orçamentação tradicional não efetua, possibilitando compreender que políticas públicas são importantes para a contribuição de crescimento de um Estado (Giacomoni, 2009).

Assim, na OPP, programa pode ser entendido como um método de realização de funções do Estado. Esta forma de execução, prevê um custo global determinado previamente, tal como os recursos necessários, como recursos humanos, materiais financeiros, etc., de forma a alcançar os objetivos e metas qualificáveis (Giacomoni, 2009). Os programas são desenvolvidos de forma a melhorar o desempenho em vários setores, destacando a eficácia e eficiência dos programas (Al-Tameemi, 2023), reforçando o papel da responsabilização na OPP (Jordan & Hackbart, 2005).

Na definição de Programas devem ser considerados princípios basilares, tais como a ligação de atividades que consumam recursos com o intuito de contribuir para um objetivo de política específico, tendo uma única gestão. Um outro princípio fundamental é a evidência de custos e receitas separadas de cada Programa, de forma apurar e mensurar os produtos das atividades, e assim possibilitar uma leitura que ligue os objetivos operacionais aos seus custos. Assim, estas informações permitem o seu uso de forma a estabelecer padrões e normas, podendo estas ser avaliadas e aplicadas de maneira eficiente e eficaz, o que reforça a responsabilização dos seus gestores (Giacomoni & Pagnussat, 2007).

Tendo em conta os princípios enunciados, os Programas podem ser estruturados de uma forma estratégica mais ampla, descrevendo o plano de gastos dos Programas em termos objetivos. Esta perspetiva permite a leitura da contribuição dos Programas para a concretização dos objetivos do executivo (Giacomoni & Pagnussat, 2007).

A estrutura dos programas deve ser criada para facilitar a tomada de decisões políticas e a definição de prioridades, com uma ligação clara entre os recursos atribuídos, os objetivos do programa e os resultados das políticas. Cada programa deve ser organizado hierarquicamente, consistindo em subprogramas específicos. É fundamental que cada subprograma esteja vinculado exclusivamente a um único programa, permitindo uma análise detalhada do seu desempenho para avaliar a eficácia, a eficiência e a responsabilidade dos gestores envolvidos. Para garantir que os programas atinjam os seus objetivos e que os gestores sejam devidamente responsabilizados, é essencial planificá-los estrategicamente, considerando a composição adequada dos custos e a

afetação eficaz dos recursos para atingir os objetivos estabelecidos. Isso implica integrar as despesas de capital e operacionais na avaliação do desempenho do programa. Além disso, os programas devem ser dimensionados de forma a permitir uma gestão eficiente. No processo de concepção dos programas, é fundamental estabelecer um sistema de informação robusto e regular que facilite o acesso e a partilha de dados em tempo útil, garantindo uma avaliação rigorosa do desempenho dos programas e dos seus gestores (Giacomoni & Pagnussat, 2007).

A OPP apresenta vários benefícios. Em diversas dimensões este instrumento proporciona uma redução de gastos públicos. Através da estrutura de despesas de médio prazo, quando não se esgota o orçamento anual de uma organização/ministério, é possibilitado que essa verba seja alocada para outro organismo da administração pública. Esta flexibilidade tem como consequência uma redução orçamental (Martí, 2018).

Estes resultados que advêm da OPP, permitem uma otimização de controlo e administração aos executores políticos e gestores. A definição de uma estratégia e planeamento a longo prazo, acompanhada por metas, permite uma melhoria à gestão financeira e política, demonstrando responsabilidade democrática e transparência (Ho, 2018).

Uma das vantagens da OPP passa pela concordância das decisões políticas, promessas ao eleitorado e recursos financeiros do Estado. Com a informação de desempenho (indicadores e metas) visíveis a todos, a classe política não elabora promessas inalcançáveis. A sua atuação e decisões tomadas são confrontadas com as informações de desempenho. Assim, existe uma maior responsabilização política perante o eleitorado (OCDE, 2019).

A literatura tem apontado, também, diversas dificuldades de implementação da OPP. A complexidade deste modelo e a dispersa comunicação entre os atores são apontadas como algumas destas dificuldades. A divulgação das metas e indicadores a todos os atores envolvidos, por vezes não é efetuada de forma simples. Desta forma, a indefinição de objetivos leva a um fracasso de implementação. A dificuldade de

compreensão da definição de desempenho produz díspares interpretações. Em consequência os diferentes atores conferem sentido consoante os seus interesses. Assim políticos e gestores incorrem a sua atuação conforme os seus valores e pretensões (Mauro et al., 2021).

Também o comportamento dos gestores pode ser considerado uma desvantagem na OPP. Os gestores no processo de definição de metas, podem estabelecer objetivos que serão fáceis de concretizar, não tendo por base da sua decisão o bem público, mas sim o alcance facilitado das metas aprovadas. Esta atuação manipula metas e resultados, convertendo-se num comportamento que desvirtua o objetivo da orçamentação por programas e que não entrega seriedade na definição das metas (Newcomer & Caudle, 2014).

Orçamentação por Programas em Portugal

A OPP em Portugal tem a sua primeira referência na revisão da Constituição da República Portuguesa em 1989, constando do n.º 3 do art.º 85 da Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho, “O Orçamento é unitário e específica as despesas segundo a respetiva classificação orgânica e funcional, de modo a impedir a existência de dotações e fundos secretos, podendo ainda ser estruturado por programas”. A Revisão de 1989 além de possibilitar que o orçamento fosse estruturado por programas, também fixava os critérios em que o Governo poderia executar mudanças em cada programa orçamental.

Em 1990, com a Reforma da Administração Financeira do Estado, a Lei de bases da contabilidade pública - Lei n.º 8/1990, de 20 de fevereiro, sublinhou a importância da possibilidade de organizar o orçamento do Estado em programas e efetuar uma reestruturação das contas públicas de forma que estas estejam diretamente alinhadas com a estrutura do orçamento. Com estes princípios, pretende-se criar uma rutura com a gestão de previsão e execução anual e implementar uma gestão orçamental contínua (Direção-Geral do Orçamento, 2024).

Mas apenas em 2001 com Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, Lei de enquadramento orçamental (LEO), foram definidas regras que iriam estabelecer limites aos programas inseridos no orçamento do Estado. A LEO pelo seu art.º 15, estabelecia que a estruturação do programa orçamental deveria ser composta por programas, medidas, projetos ou ações. Já no art.º 60.º determinava a necessidade de estabelecer metas a alcançar contemplando a totalidade de todos os recursos envolvidos.

Em 2003, o Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de junho, complementa o art.º 18 da Lei n.º 91/2001, estabelecendo as regras de como se irá inserir no orçamento do Estado os programas. Aborda a definição, medidas estruturais, bem como a sua especificação nos desenvolvimentos orçamentais e execução dos programas. Assim é concretizado o modelo de gestão pública por objetivos, que articula as linhas de política com os objetivos do Governo. Os programas orçamentais devem ser estruturados incorporando indicadores que permitam evidenciar os respetivos montantes financeiros alocados, de forma a avaliar a eficiência e eficácia dos respetivos programas. Em 2004 dá-se a 3ª revisão da Lei n.º 91/2001, através da Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, que no seu art.º 15, enfatizava o objetivo da implementação da orçamentação por desempenho.

No ano de 2008, Portugal solicitou à OCDE a avaliação do seu processo orçamental, com o objetivo de obter uma visão abrangente do processo orçamental à luz das melhores práticas internacionais, bem como delinear recomendações que pudessem aprimorar o sistema vigente. Como resultado, a OCDE identificou desafios específicos relacionados à modernização do processo orçamental português. Especificamente, a introdução da orçamentação baseada no desempenho foi apontada como um elemento desafiador, uma vez que implicava a transição de um sistema hierárquico, fundamentado no controlo detalhado dos recursos, para um sistema orçamental flexível, centrado nos resultados e no desempenho. Assim, foram sugeridas alterações significativas para alinhar o processo orçamental com as exigências contemporâneas e as boas práticas internacionalmente reconhecidas (OCDE, 2008).

Em 2011, através da revisão da LEO, a OPP passa a ser obrigatória para todas as despesas da Administração Central, deixando a distinção das despesas de investimento. A Lei n.º

64-B/2011, de 30 de dezembro, que estabeleceu o Orçamento do Estado para o ano de 2012, projetou 14 programas orçamentais. Estes programas decorreram durante um ano, destacando-se ao atingir os objetivos pretendidos (Direção-Geral do Orçamento, 2012).

No ano de 2015 é aprovada a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro. Joaquim Miranda Sarmiento (Ministro de Estado e das Finanças do XXIV Governo da República Portuguesa) no seu artigo “A reforma da Lei de Enquadramento Orçamental”, definiu a LEO de 2015 da seguinte forma, “a Lei n.º 151/2015, tem duas grandes vertentes: por um lado, iniciar uma verdadeira orçamentação por programas em Portugal. Por outro lado, dá continuidade à adequação do processo orçamental às novas regras orçamentais europeias, nomeadamente as decorrentes do Tratado Orçamental” (Sarmiento, 2015, p. 6).

A Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, configura-se num instrumento que estrutura a forma de implementação da orçamentação por programas em Portugal. Na sua composição integra diversos objetivos que estão infinitamente ligados à OPP, tais como:

- “Promover a sustentabilidade das contas públicas, integrando as decisões de política pública num quadro orçamental de médio prazo e numa filosofia de gestão que determine o conhecimento à priori do impacto estimado das políticas antes da sua aprovação e a respetiva monitorização ao longo da sua execução;
- Assegurar a implementação da orçamentação por programas, avaliando os custos numa ótica económica e os resultados das políticas públicas;
- Integrar os diferentes instrumentos de planeamento ao nível macro e micro;
- Otimizar a gestão da tesouraria pública através da centralização de informação sobre as receitas cobradas e as necessidades de tesouraria;
- Definir um novo modelo de controlo orçamental e económico-financeiro, com a introdução de processos de gestão de riscos que permitam uma visão ampla sobre todo o sector público e uma atuação atempada sobre os riscos orçamentais e financeiros;

- Garantir a qualidade da informação orçamental e económico financeira, implementando um referencial contabilístico único para toda a Administração Pública;
- Concretizar o princípio da transparência em todas as fases do processo orçamental e accountability;
- Reforçar o controlo interno, a auditoria e a análise independente das contas públicas”.

A LEO de 2015 possibilita uma avaliação focada na eficiência da despesa pública, permitindo comparar os resultados obtidos com os recursos investidos. Especificamente, a LEO permite a análise dos recursos públicos arrecadadas pelos impostos num programa específico e os resultados obtidos desse mesmo programa. Desta forma, as informações obtidas têm o intuito de permitir uma avaliação do custo das políticas públicas, servindo de base para que cada ministro responsável decida sobre a alocação de recursos públicos entre programas, conforme a eficiência demonstrada. Deste modo, a LEO de 2015 estrutura-se como um programa orçamental com princípios, regras, execução e controlo, tendo como objetivo claro articular a utilização de recursos públicos à obtenção de metas fixadas (Sarmiento, 2015).

Contudo, em 2018, a Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto, adia a implementação da LEO, determinando que as concretizações de diversos projetos passassem para o exercício orçamental de 2021, entre esses projetos, encontrava-se a OPP. Desta forma, foi projetado pela Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UniLEO) que o modelo de orçamentação por programas seria implementado a partir do segundo trimestre de 2019 (Tribunal de Contas, 2019). Em 2020, o Conselho das Finanças Públicas emitiu um parecer onde realçou a inexistência de tomadas de decisão para a implementação da OPP referindo o seu constante adiamento (Conselho das Finanças Públicas, 2020).

No Relatório de Recomendações de Governança Pública da OCDE, divulgado em 2015, a OCDE desenvolveu dez princípios e recomendações de boa governação orçamental, podendo-se ler que é importante assegurar que a inclusão do desempenho, avaliação e otimização dos recursos seja uma parte essencial do processo de orçamentação (OCDE,

2015). Esta recomendação incide na importância do desempenho na política orçamental, pretendendo que através do desempenho se possam desenvolver as seguintes ações:

- Possibilitar a instituições e cidadãos uma fácil leitura dos orçamentos, de forma, a que sejam compreendidos os investimentos de recursos e o seu retorno em nível de eficiência de serviços;
- Exposição de dados sobre o desempenho de maneira que seja informativa e contextualize de forma útil as aplicações financeiras no relatório orçamental;
- A utilização de programas contendo indicadores que permitam o acompanhamento da execução, tornando possível a comparação com parâmetro de referência internacionais;
- Analisar e examinar os programas de gastos (incluindo os recursos humanos associados e despesas fiscais) de maneira imparcial, sistemática e periódica, a fim de orientar a alocação de recursos e a redefinição de prioridades;
- Disponibilização de informações de desempenho e avaliação de alta qualidade disponíveis (ou seja, pertinentes, consistentes, abrangentes e comparáveis) para facilitar uma revisão baseada em evidências;
- Conduzir análises prévias regulares e transparentes de todas as novas propostas políticas significativas para avaliar a sua conformidade com as prioridades nacionais, a clareza dos seus objetivos e as previsões de custos e benefícios (OCDE, 2015).

Contudo, Portugal não aplicou esta recomendação, verificando-se que o seu orçamento do Estado de 2023 (estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 10/2023 de 8 de fevereiro) é planeado tendo por base a manutenção de “instrumentos e mecanismos considerados necessários para monitorizar o controlo da despesa, a par da introdução de um conjunto de medidas que têm como principais objetivos simplificar e flexibilizar procedimentos de natureza administrativa”.

Nos orçamentos de Estado dos anos de 2022 e 2023, verificou-se a inclusão dos programas piloto do Mar e Programa Piloto Economia e Mar respetivamente (Direção-Geral do Orçamento, 2023).

O Tribunal de Contas, no seu Parecer à Conta Geral do Estado de 2022, analisa o Programa Piloto Mar, destacando que o programa continha dois objetivos “Objetivo 1 - Dinamizar a Economia do Mar sustentável” e “Objetivo 2 - Garantir as funções de suporte e de Estado à boa governação do Mar”, contendo sete indicadores de desempenho. Contudo, verificou-se apenas resultados para a medição de dois dos sete indicadores fixados. Este piloto teve previsto um orçamento de 78,8 milhões de euros, o que representa 3,1 % da despesa da Missão orgânica da Economia e do Mar, configurando-se em 0,04 % da despesa consolidada da Administração Central e da Segurança Social. Este piloto apresentou um nível de execução inferior a metade do previsto, não sendo divulgados os motivos para o sucedido, nem o impacto nos indicadores de desempenho fixados (Tribunal de Contas, 2022). O Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas à Reforma das Finanças Públicas com Financiamento PRR (2023), escreve sobre os referidos Pilotos, “Apesar dos atrasos verificados, o desenvolvimento do projeto piloto e o cumprimento do marco PRR constituem sinais positivos para o processo de orçamentação por programas. Porém, a ausência de regulamentação e de uma metodologia aprovada, conforme admitido pela UniLEO, constituem fatores de risco que podem exigir alterações ao modelo de orçamentação em desenvolvimento e envolver encargos adicionais com ajustamentos subsequentes dos sistemas de informação presentemente desenvolvidos e parametrizados” (Tribunal de Contas, 2024, p. 71).

Também no Parecer à Conta Geral do Estado de 2023, é abordada a temática da OPP. No seu Parecer o TC aborda a forma como é estruturado o programa orçamental que abrange a habitação. A Habitação e o urbanismo “constituem funções sociais do Estado, a assegurar através da adoção de um conjunto políticas públicas que promovam o acesso de todos os cidadãos a uma habitação adequada e permitam estabelecer um sistema de rendas compatível com a dimensão e rendimento familiar” (Tribunal de Contas, 2023, p. 73). Assim, o programa “Programa Infraestruturas e Habitação” tem

como intuito apoiar o “financiamento de soluções habitacionais para famílias com recursos insuficientes, de rendas acessíveis e situações de emergência (...) financiamento do arrendamento por jovens e bonificação de juros no crédito à habitação” (Tribunal de Contas, 2023, p. 74). Contudo, o Parecer do TC, transmite a informação de que um quinto da despesa alocada a este programa, é paga por outros programas, nomeadamente pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças, causando entraves à avaliação do esforço do Estado quanto à habitação, pois não é fácil conhecer quanto é que o Estado gastou com as políticas de habitação se esta se encontra dispersa por informação ao nível de vários Ministérios, o que leva o TC a sublinhar que “esta situação ilustra o muito que ainda é necessário progredir na orçamentação por programas para aferir o custo das políticas públicas e respetiva avaliação” (Tribunal de Contas, 2023, p. 75).

Em contraste, a Região Autónoma da Madeira (RAM), tem se destacado na aplicação da OPP. O Orçamento da RAM é elaborado de acordo com a Lei n.º 28/92 de 1 de setembro, que refere no art.º 10.º “A proposta do Orçamento deve conter o articulado do respetivo decreto legislativo regional e os mapas referidos no presente diploma e ser acompanhada de anexos informativos.”, no n.º 2 do art.º 12 do referido diploma é indicativo que “As despesas da Região e dos serviços e fundos autónomos podem ser apresentadas por programas, os quais deverão conter a definição dos objetivos fundamentais a prosseguir e a quantificação dos meios necessários para o efeito”. No orçamento de 2013 da RAM cada programa tem apenas uma estrutura orgânica como responsável. Contudo, no orçamento da RAM de 2024, verifica-se que um programa tem várias estruturas orgânicas que participam na sua concretização. A comparação entre os documentos referidos, demonstra que a RAM tem avançado na implementação da OPP.

Como se verificou anteriormente, muitos diplomas enunciaram a implementação da OPP em Portugal, contudo, é possível verificar que a proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2025, ao abordar a OPP enuncia, “A Lei de Enquadramento Orçamental prevê um novo modelo de orçamentação, que visa evidenciar a forma como os recursos

públicos são utilizados na produção de bens e serviços públicos, com ênfase nos resultados das políticas públicas” (Ministério das Finanças, 2024, p. 64).

Assim, a proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2025 torna-se em mais um documento que evoca a implementação por programas em Portugal “A implementação da orçamentação por programas passa pela promoção da avaliação do desempenho das políticas públicas estabelecidas, através dos objetivos de gestão estratégica e operacional dos recursos públicos aplicados e dos resultados alcançados com a implementação das medidas de políticas públicas (...) Progressivamente, irão sendo associados outros instrumentos de política à metodologia da orçamentação por programas (OP), designadamente relacionados com a aplicação de medidas visando a sustentabilidade, a orçamentação verde, a perspetiva de género e a condução de medidas de revisão de despesa. O objetivo é a obtenção de maior transparência nos recursos despendidos.”

O Ministério das Finanças já desenvolveu o sistema de informação de suporte à metodologia da OPP, o qual está disponível desde 2024 para as áreas setoriais envolvidas nos pilotos. Este sistema permite a definição do planeamento, monitorização e análise da informação orçamental e de desempenho (objetivos, indicadores, metas, público-alvo, entre outros) associada. Em 2025, será desenvolvido o modelo de análise e definida a regulamentação de suporte. Prevê-se a disseminação deste modelo em 2026” (Ministério das Finanças, 2024, pp. 72, 73).

A proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2025 prevê a inclusão de programas piloto nas seguintes áreas setoriais: Coesão territorial; Defesa nacional; Educação, Ciência e Inovação; Economia; Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; Ambiente e Energia; Juventude e Modernização; e Cultura (Ministério das Finanças, 2024).

Em suma, apesar das recomendações da OCDE, Portugal mantém o planeamento do seu orçamento do Estado no modelo incremental. Em Portugal é utilizado o modelo incrementalista na formulação do orçamento do Estado, este modelo caracteriza-se, por os serviços estimarem os custos das medidas de políticas públicas, tendo em conta as

dotações que foram aprovadas no orçamento anterior, podendo mesmo aumentar as verbas (Andrade, 2020).

O modelo incremental é uma opção “confortável” para os governos, pois, este tipo de orçamentação, permite que “os orçamentos sejam concluídos a tempo, torna o número de decisões controlável, lida com as pressões orçamentais um ano de cada vez e, em suma, “pacifica” o orçamento” (Caiden, 2010, p. 208). No seu planeamento a afetação de recursos é efetuada de forma a reconhecer “a prioridade das reivindicações antigas, estabilizando o governo, dando aos cidadãos, expectativas claras de continuidade nos serviços e direitos, e diminuindo os conflitos” (Caiden, 2010, p.208). Ao elaborar o orçamento do Estado por meio do modelo incremental, está a perpetuar-se a continuidade (Caiden, 2010, p.208).

A OPP não é uma política pública, contudo é um instrumento que possibilita a leitura de informações relevantes, permitindo apurar os recursos utilizados para a obtenção dos objetivos definidos nas políticas públicas (Tribunal de Contas, 2019).

Neste contexto e compreendendo que a OPP está prevista em Portugal desde 1989, contudo, após mais de três décadas, esta forma de estruturar o orçamento do Estado, não se encontra totalmente implementada em toda forma de gestão e atuação da Administração pública. Este atraso na implementação, levantam dúvidas e reflexões, nomeadamente quais os desafios e constrangimentos que impedem a plena implementação da OPP em Portugal.

Opções metodológicas

Modelo de análise

O modelo de análise encontra-se fundamentado ao framework de análise de Sabatier e Mazmanian (1980) mencionada na revisão de literatura. Este modelo conceptual é utilizado por dar ênfase a condições estruturais que influenciam a implementação de políticas públicas, tais como: características das políticas públicas, características dos atores políticos e institucionais, contexto político e institucional, e características da implementação. Num espectro restrito ao contexto português, investigou-se quais os constrangimentos na implementação da OPP, tendo em conta os quatro elementos referidos.

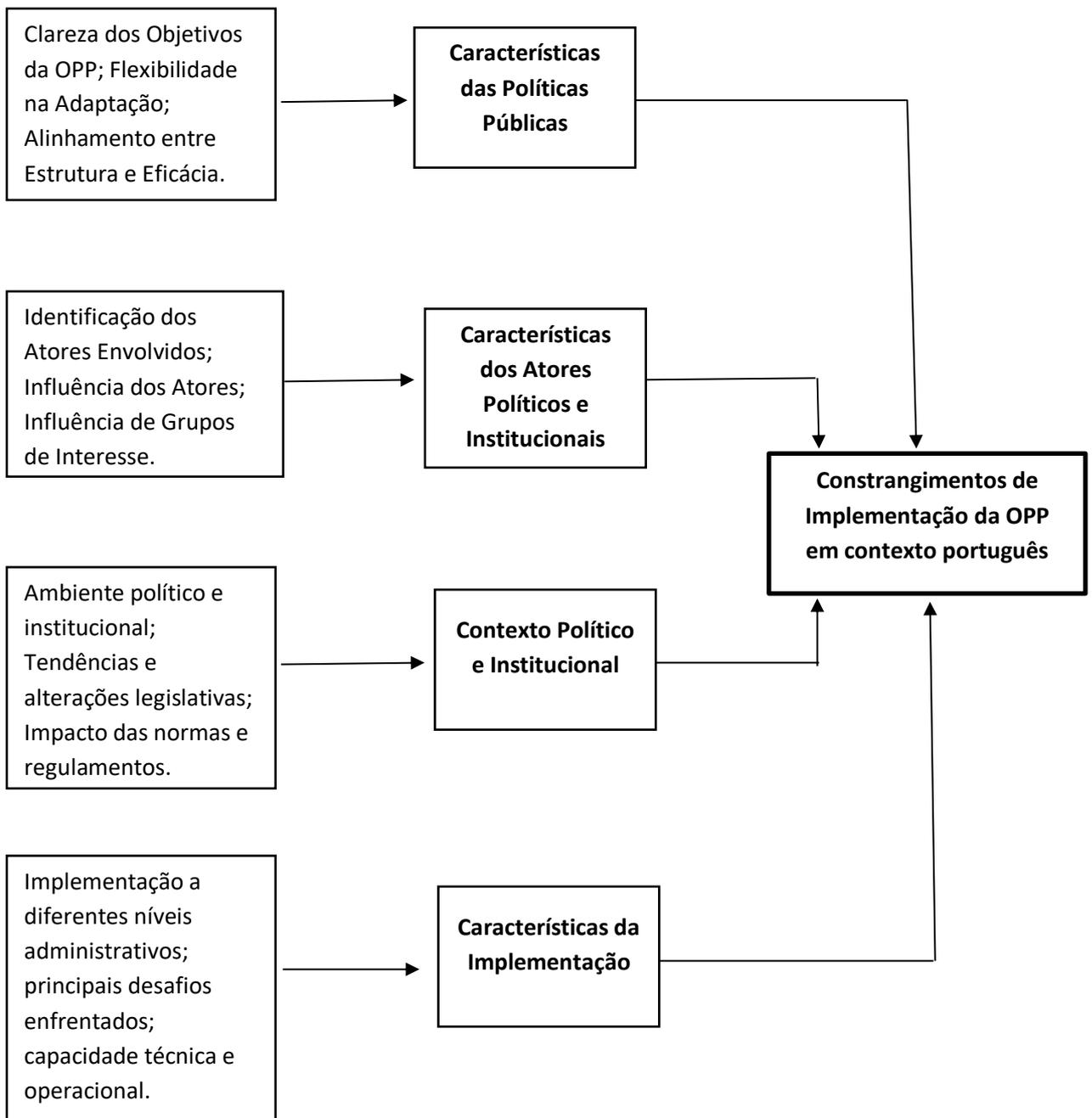


Figura 1 - Modelo de Análise

Para desenvolvimento da pesquisa, definiram-se ainda um conjunto de questões, que ajudaram no desenvolvimento e alcance do objetivo da investigação (Sampieri & Torres, 2018):

1) Características das Políticas Públicas:

- ⇒ Quais são os principais programas de Orçamento-Programa implementados em Portugal e quais são os seus objetivos e metas específicos?
- ⇒ Como é que estes programas foram desenvolvidos e adaptados às necessidades e realidades socioeconómicas do país?
- ⇒ Em que medida a estrutura e a conceção dos programas de OPP contribuem para a sua eficácia na afetação de recursos e na obtenção de resultados?

2) Características dos atores políticos e institucionais:

- ⇒ Quais são os principais atores políticos e institucionais envolvidos na implementação da orçamentação por programas em Portugal?
- ⇒ Como é que as capacidades, interesses e poderes destes atores influenciam a implementação e os resultados dos programas de OPP?
- ⇒ Existem coligações ou grupos de interesse que exercem uma influência significativa sobre a implementação da orçamentação por programas e como é que isso afeta a sua eficácia?

3) Contexto político e institucional:

- ⇒ Qual é o ambiente político e institucional em Portugal e como é que este influencia a implementação da orçamentação por programas?
- ⇒ Quais são as tendências políticas e as alterações legislativas relevantes que afetam a implementação da OPP?
- ⇒ Em que medida é que as regras e regulamentos governamentais moldam o processo orçamental e a gestão pública no contexto da orçamentação por programas?

4) Características de implementação:

- ⇒ Como é que os programas de orçamentação por programas são implementados nos diferentes níveis administrativos em Portugal?
- ⇒ Quais são os principais desafios enfrentados durante a implementação da orçamentação por programas, tais como a falta de recursos, a resistência organizacional ou as deficiências no controlo e na avaliação?
- ⇒ Qual é a capacidade técnica e operacional das instituições responsáveis pela implementação da OPP e como é que isso afeta a sua eficácia?

As questões de investigação serviram de fio condutor para compreender os constrangimentos na implementação da OPP em Portugal e procurar dar resposta à pergunta de partida proposta:

- *Quais os constrangimentos que têm contribuído para uma fraca implementação da OPP em Portugal?*

Abordagem metodológica

No presente estudo, pretendeu-se investigar a OPP com vista à compreensão dos constrangimentos de implementação deste instrumento. Os processos estudados não têm uma matriz mensurável, sendo estas ações complexas e subjetivas. Deste modo, a abordagem metodológica adotada, foi a qualitativa. Através desta, desenvolveu-se uma pesquisa descritiva que proporcionou: a interpretação de propriedades, conceitos e características do objeto em análise. A pesquisa descritiva permite uma observação rigorosa sobre as dimensões ou contexto de um fenómeno (Sampieri et al., 2014).

A escolha da metodologia qualitativa, permite uma análise contextualizada e interpretativa das práticas de implementação da orçamentação por programas. Este tipo de metodologia proporciona uma análise aprofundada a relações entre organizações e atores, a resistências, narrativas e dinâmicas organizacionais, contribuindo para um enriquecimento sobre a orçamentação por programas (Sampieri et al., 2014).

Reunindo a percepção das características à implementação da OPP, recorreu-se a uma investigação de estudo de caso. Esta tipologia permite investigar o fenómeno no seu contexto, descrevendo-o detalhadamente, o que permite a sua compreensão. Através do estudo de caso, procurou-se respostas às perguntas “como” e “porquê”, quando se verifiquem variáveis que se constituam obstáculos à implementação da OPP (Carmo & Ferreira, 2008).

Técnicas e estratégia de recolha de dados

A pesquisa documental foi realizada através de uma pesquisa e análise de documentos que abordem a temática da investigação, tal como relatórios, leis ou pareceres, com contributos relevantes tendo em vista à compreensão do problema empírico e à análise e discussão de dados.

A recolha de dados foi efetuada recorrendo à pesquisa documental e a entrevistas semiestruturadas. A opção pela realização de entrevistas semiestruturadas deve-se ao facto de estas proporcionarem espontaneidade nos temas abordados e por não existir disponível uma vasta informação sobre a problemática abordada, recorrendo-se desta forma a especialistas na temática (Carmo & Ferreira, 2008).

Na recolha de dados para a presente investigação, foram efetuados 17 contactos com diversas entidades de forma a realizar entrevistas com as mesmas. Dos 17 contactos inicialmente realizados, houve 10 que responderam e acederam ao pedido de realização de entrevista. Em suma, foram realizadas 10 entrevistas para a recolha de dados, sendo aplicado o Guião de Entrevista que se encontra no Anexo I. O guião da entrevista foi construído por intermédio de elementos identificados na literatura, correlacionando os mesmos às questões delineadas (Carmo & Ferreira, 2008).

O universo dos entrevistados corresponde a dirigentes, coordenadores, técnicos analistas e operacionais, que desempenham ou desempenharam funções em diversos organismos como, Tribunal de Contas, Conselho de Finanças Públicas, Secretaria de Estado Adjunto e do Orçamento, Direção-Geral do Orçamento, Unidade Técnica de Apoio Orçamental na Assembleia da República, Gabinete de Planeamento, Estratégia,

Avaliação e Relações Internacionais, Secretaria Regional das Finanças (Região Autónoma da Madeira) e Agência para o Desenvolvimento e Coesão. Entre os entrevistados, existem atores que tiveram como funções: Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas, Vogal não executivo do Conselho Superior do Conselho das Finanças Públicas, Chefe de Gabinete na Secretaria de Estado de Orçamento, Chefe de Gabinete na Secretaria de Estado da Saúde, Vogal na Direção Executiva do SNS, Coordenador na Unidade Técnica de Apoio Orçamental na Assembleia da República, Diretor-geral do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais, Coordenador da Unidade de Reforma das Finanças Públicas e de Acompanhamento do Planeamento e Políticas Públicas e Presidente do Conselho Diretivo da ADC. Entre os entrevistados, destacam-se diversos participantes da revisão da Lei de Enquadramento Orçamental.

Todas as entrevistas foram gravadas com o consentimento dos entrevistados, e depois transcritas na íntegra. Foi salvaguardado o anonimato dos entrevistados e a confidencialidade da informação.

As entrevistas foram analisadas segundo o modelo de análise tendo por base o framework de análise de implementação de políticas públicas de Sabatier e Mazmanian (1980), tendo em conta os seguintes fatores: características das políticas públicas, características dos atores políticos e institucionais, contexto político e institucional, características da implementação.

Tratamento de dados

Para o tratamento de dados recorreu-se à técnica de análise de conteúdo às entrevistas. De forma a permitir a interpretação das mesmas, e correlacionando as informações obtidas com os conceitos da literatura, de modo, a desenvolver-se uma compreensão objetiva do conteúdo recolhido, permitindo a inferência da mesma. Esta análise de conteúdo apresenta-se como uma harmonização entre os dados recolhidos na revisão da literatura e os dados das entrevistas, sendo que, tendo em conta o modelo de análise e as questões elaboradas, desenvolvendo-se uma categorização à priori, com base nas questões orientadoras do estudo e nos referenciais teóricos previamente definidos. Esta

abordagem analítica permite estruturar de forma coerente a interpretação dos resultados, garantindo que as categorias estabelecidas correspondem adequadamente aos objetivos da investigação.

Neste contexto, a análise de conteúdo desempenha um papel fundamental ao estabelecer uma ligação entre os dados obtidos na revisão da literatura e as informações recolhidas através das entrevistas. Este processo contribui para uma compreensão mais aprofundada do fenómeno em estudo, enquanto reforça a solidez metodológica da investigação. Deste modo, assegura-se uma abordagem bem fundamentada. Na Tabela 1 encontra-se a categorização produzida para a presente investigação:

Categoria de Codificação Primária	Categoria de Codificação Secundária
I - Perguntas Gerais sobre OPP	Experiência e Desafios
	Sucesso/Fracasso e Perspetivas Futuras
II - Características das Políticas Públicas	Principais Programas de OPP e Desenvolvimento
	Estrutura e Objetivos dos Programas de OPP
III - Características dos Atores Políticos e Institucionais	Atores Envolvidos e Influência
	Coligações e Grupos de Interesse
IV - Contexto Político e Institucional	Ambiente e Tendências Políticas
	Regras e Regulamentos Governamentais
V - Características da Implementação	Implementação nos Níveis Administrativos e Desafios
	Capacidade Técnica e Operacional

Tabela 1 - Categorização à priori

A codificação da informação, permitiu uma análise simplificada e organizada dos dados (Flick, 2005). Após a codificação, confrontou-se os dados recolhidos da pesquisa documental com os dados recolhidos por via das entrevistas.

Apresentação e análise de dados

Categorização

Nesta fase, aplicou-se a codificação tendo em conta as dimensões apresentadas na Tabela 1, identificando as mesmas nas respostas obtidas das entrevistas. Recorreu-se ao software MAXQDA, para a organização e interpretação dos dados recolhidos.

Na imagem abaixo pode-se verificar a identificação associada entre as respostas dos entrevistados e a tabela de categorização produzida para a presente investigação:

Lista de Códigos	Resposta 2	Resposta 3	Resposta 4	Resposta 5	Resposta 6	Resposta 7	Resposta 8	Resposta 9	Resposta 10
<ul style="list-style-type: none"> ▼ Perguntas Gerais sobre OPP <ul style="list-style-type: none"> ● Fracasso ● Desafios ● Experiência 				2					
	1	2	1	4					
	4	4							
<ul style="list-style-type: none"> ▼ Características das Políticas Públicas <ul style="list-style-type: none"> ● Principais Programas de OPP ● Desenvolvimento da OPP ● Estrutura dos Programas de OPP ● Objetivos dos Programas de OPP 				1			3		
		3							
	2	3	5	15				5	
	8	3	2	2					
	3	3	5						
<ul style="list-style-type: none"> ▼ Características dos Atores Políticos e Institucionais <ul style="list-style-type: none"> ● Atores Envolvidos e Influência ● Coligações e Grupos de Interesse 	1	2				3		1	4
	3	1	1	4	2	1	3	3	1
<ul style="list-style-type: none"> ▼ Contexto Político e Institucional <ul style="list-style-type: none"> ● Ambiente e Tendências Políticas ● Regras e Regulamentos Governamentais 		2		5	2	11	2	4	2
	2		2	1	3	4	4	4	

Tabela 2 - Resultados da aplicação da Categorização à priori

Com base nos resultados apresentados na tabela 2, fez-se a seguinte análise tendo em conta as respostas obtidas de acordo com a categorização à priori:

➤ Perguntas gerais sobre OPP:

As respostas dadas pelos entrevistados, permitiram a identificação de dimensões como “Fracassos”, “Desafios” e “Experiências”, resultando entre si, 18 identificações. Nas respostas dos entrevistados, foi destacado os desafios na melhoria, incluindo a resistência à mudança e dificuldades estruturais na implementação da OPP em Portugal. No geral os entrevistados demonstraram ter uma experiência prévia com OPP, variando entre si, o tipo e grau de envolvimento.

➤ Características de Políticas Públicas:

Nesta categoria analisou-se elementos como os “Principais Programas”, “O Desenvolvimento da OPP”, a “Estrutura” e os “Objetivos da OPP”, obtendo-se 62 identificações nas respostas dos entrevistados. Os dados sugerem que há uma forte preocupação com o desenvolvimento da OPP. Esta categoria totalizou 30 identificações. O grande número de referências a esta categoria indica que este é um tema central na discussão. As outras categorias, repartiram entre si as restantes identificações, não demonstrando diferenças salientes.

➤ Características dos Atores Políticos e Institucionais:

A análise às respostas dos entrevistados, resultou em 30 identificações nesta categoria. O código de “Atores Envolvidos e Influência”, teve 11 identificações. “Coligações e Grupos de Interesse” foi identificado 19 vezes, destacando-se por estar presente em todas as respostas. A identificação destas duas dimensões em diversas respostas, reflete como os atores envolvidos, coligações e grupos de interesses, desempenham um papel fundamental, podendo contribuir ou dificultar a implementação da OPP.

➤ Contexto Político e Institucional:

Esta categoria agrupa os códigos “Ambiente e Tendências Políticas” e “Regras e Regulamentos”. Ambos totalizaram 48 identificações na análise às respostas. O código “Ambiente e Tendências Políticas” foi identificado 28 vezes. Já “Regras e Regulamentos” foi identificado por 20 vezes. Retira-se da análise que o contexto político e institucional, refletindo-se no ambiente político e regulamentações, afetam a implementação da OPP. As variadas referências a estas dimensões, sugerem que a estabilidade governamental e as estratégias delineadas são determinantes para o sucesso da OPP.

Considerações à categorização à priori

Através da análise das entrevistas recorrendo à identificação de códigos definidos à priori, pretendeu-se efetuar uma análise que evidenciasse a predominância de determinadas variáveis que demonstrassem preocupações, percepções e constrangimentos relativos à implementação da OPP em Portugal. Desta forma, chegou-se à seguinte análise:

A identificação dos entrevistados ao “Fracasso, Desafios e Experiência”, indicou diferentes graus de envolvimento e percepções variadas sobre os obstáculos da OPP, reforçando a importância de uma abordagem dinâmica para sua implementação. A categoria "Características das Políticas Públicas" recebeu um número expressivo de referências, especialmente nos códigos relacionados com o “Desenvolvimento da OPP” e a “Estrutura dos programas”. Demonstra que os entrevistados atribuíram importância à forma como os programas são concebidos e implementados, bem como às suas limitações estruturais.

Nos discursos analisados, a participação dos “Atores Políticos e Institucionais” foi outro aspeto recorrente, demonstrou uma diversidade de perspetivas sobre o impacto dos diferentes stakeholders no avanço da OPP, refletindo a complexidade da sua implementação. O código "Coligações e Grupos de Interesse" revelou que os entrevistados consideram as coligações políticas e a influência de grupos de interesse como fatores determinantes para a implementação e o sucesso da OPP. Estes dados indicam que a OPP é um processo condicionado pelas relações políticas e pelos interesses de diferentes atores. Foram identificadas menções frequentes ao papel dos grupos de interesse na definição de prioridades orçamentárias e na capacidade de influenciar as decisões governamentais. Além disso, a distribuição das referências sugere que os entrevistados percebem as coligações políticas como elementos que podem tanto facilitar quanto dificultar a execução da OPP.

A codificação também revelou que o “Contexto político e institucional” desempenha um papel central, com referências frequentes ao “Ambiente político e tendências” e a

“Regras e Regulamentos Governamentais”. A ocorrência nesta categoria sugere que os entrevistados percecionem a OPP como um processo influenciado por dinâmicas políticas e regulamentares.

Além da categorização à priori, foi realizada uma categorização posterior. Esta resultou do discurso dos entrevistados. Com esta categorização, foi possível identificar novos códigos e subcódigos, refletindo a riqueza e complexidade das respostas. Estes códigos encontram-se diretamente ligados ao tema e às questões colocadas, permitindo uma análise completa e proporciona uma compreensão profunda dos conteúdos abordados. A lista completa da categorização à posteriori, pode ser consultada no Anexo II.

Em seguida, irá analisar-se as respostas resultantes a cada pergunta, tendo em conta a codificação resultante (à priori e à posteriori). Esta etapa irá iniciar-se na pergunta número 2 do Guião de entrevista, uma vez que a pergunta número 1, diz respeito à caracterização da amostra.

- Na questão que aborda os conhecimentos, entendimento e experiência dos entrevistados sobre a OPP, obteve-se as seguintes codificações:

Nas respostas analisadas, existiu diversificação de codificações, tendo em conta as diferentes realidades dos atores. A codificação pode ser consultada por intermédio do Anexo III e Anexo IV. Destacou-se os seguintes códigos:

- “Características das Políticas Públicas”: Esta categoria foi a mais destacada, sugerindo que a resposta enfatizou os aspetos estruturais e funcionais da OPP.
- “Possui conhecimentos sobre OPP” e “Experiência em OPP”: Estas categoria demonstram o conhecimento dos entrevistados sobre a temática em estudo.
- “Alocação dos recursos em articulação com os recursos”: Esta codificação surge como um dos elementos na descrição da OPP pelos entrevistados.

- As respostas ao nível de desenvolvimento da implementação da OPP em Portugal, resultaram nos seguintes códigos:

Lista de Códigos	Resposta 4
> <input checked="" type="checkbox"/> Características da Implementação	4
> <input checked="" type="checkbox"/> Contexto Político e Institucional	2
> <input checked="" type="checkbox"/> Perguntas Gerais sobre OPP	1
> <input checked="" type="checkbox"/> Características dos Atores Políticos e Institucionais	1
> <input checked="" type="checkbox"/> Características das Políticas Públicas	12
<input checked="" type="checkbox"/> Harmonização de metodologia	2
<input checked="" type="checkbox"/> OPP não está implementado	1
<input checked="" type="checkbox"/> Necessidade de desenvolvimento da OPP	7
<input checked="" type="checkbox"/> Existe apenas no quadro legal	2
<input checked="" type="checkbox"/> Incipiente	4

Tabela 3 - Códigos resultantes das respostas à pergunta 4 do guião de entrevista.

A codificação ao conjunto de respostas resultou na seguinte análise:

- “A necessidade de desenvolvimento da OPP” foi enfatizada por 7 vezes, sugerindo que a implementação da OPP em Portugal não atingiu um nível de desenvolvimento satisfatório.
 - O código “As características das Políticas Públicas”, obteve 12 identificações, sugerindo que a estrutura da OPP, poderá ser um entrave à processo de implementação.
 - “Incipiente”, foi referido como 4 vezes para descrever o desenvolvimento da implementação da OPP em Portugal.
- Em seguida demonstra-se o resultado da codificação identificada nas respostas ao que ainda falta desenvolver na OPP:

Lista de Códigos	Resposta 5
> Características da Implementação	4
> Contexto Político e Institucional	6
> Perguntas Gerais sobre OPP	6
> Características dos Atores Políticos e Institucionais	4
> Características das Políticas Públicas	18
Centralização no MF	1
Visão holística dos vários instrumentos de gestão	1
Construção das políticas públicas ex-ante	1
Formações de especialização	1
Identificação dos resultados dos PO	1
Sistema de informação	2
Aplicação da experiência	2
Alteração da cultura institucional	2
Liderança do MF	1
Capacitação da AP	1
Vontade Política	1
Harmonização de metodologia	5
Carência de Regulamentação	2
PO transversais	2

Tabela 4 - Códigos resultantes das respostas à pergunta 5 do guião de entrevista.

Quanto à questão sobre a existência de dificuldades na implementação da OPP, obteve-se os seguintes códigos:

- “Características das Políticas Públicas” com 18 menções, reforça a importância da adaptação das políticas públicas para permitir uma implementação eficaz da OPP.
- “Contexto Político e Institucional” teve 6 identificações nas respostas elaboradas, sugerindo que os elementos políticos e administrativos também são considerados barreiras à evolução do processo.
- O código “Harmonização de Metodologias” reuniu 5 identificações, demonstrando a relevância aplicada pelos entrevistados à necessidade de criar uma abordagem padronizada para a aplicação da OPP nos diversos setores.

- Na análise verificou-se que existiu uma distribuição homogénea entre diferentes códigos, com 2 identificações por código: “Sistemas de Informação”, “Alteração de cultura institucional”, “Aplicação de experiência”, “Carência de Regulamentação” e “PO transversais”.
- Com 1 menção existiu uma panóplia de códigos, destacando-se: “Capacitação da AP”, “Centralização no Ministério das Finanças” e “Vontade Política”.

No geral, quando questionados sobre o que falta desenvolver na implementação da OPP em Portugal, os entrevistados identificam que a OPP ainda requer avanços significativos, especialmente no que diz respeito à integração de metodologias, melhoria da avaliação de desempenho e superação de obstáculos políticos e institucionais.

- Na análise às perguntas que questionam a existência de dificuldades de implementação da OPP em Portugal, identificou-se o seguinte padrão:

Lista de Códigos	Resposta 6
> Características da Implementação	3
> Contexto Político e Institucional	5
> Características dos Atores Políticos e Institucionais	2
Resistência	2
Dificuldade de compreensão da metodologia	1
Existência de dificuldades na implementação	10

Tabela 5 - Códigos resultantes das respostas à pergunta 6 do guião de entrevista.

- Quanto à existência de dificuldades, todos os entrevistados responderam afirmativamente. Considerando que existe dificuldades na implementação da OPP em Portugal. Segundo os entrevistados o “Contexto político e institucional” é o fator mais determinante nas dificuldades de implementação da OPP. A presença deste código, conjugado com a “Dificuldades de Implementação”, sugere que a implementação da OPP está condicionada pelo ambiente político e institucional.

- Após a indicação de existência de dificuldades na implementação da OPP em Portugal, questionou-se os entrevistados sobre essas dificuldades, originando os seguintes códigos:

Lista de Códigos	Resposta 7
> Características da Implementação	8
> Contexto Político e Institucional	15
> Características dos Atores Políticos e Institucionais	4
Resistência	6
Centralização no MF	2
Falta de liderança	2
Transições de governo	1
Qualificação dos rh em OPP	5
Sistema de informação	1
Alteração da cultura institucional	2
Capacitação da AP	2
Vontade Política	9
Harmonização de metodologia	3

Tabela 6 - Códigos resultantes das respostas à pergunta 7 do guião de entrevista.

Como se pode verificar na Tabela 6, a identificação das dificuldades de implementação na OPP em Portugal, totalizaram as seguintes identificações organizadas por ordem crescente de indicação:

Códigos	Frequência
“Contexto Político e Institucional”	15
” Vontade Política”	9
“Características da Implementação”	8
“Resistência”	6
“Qualificação dos recursos humanos em OPP”	5

“Características dos atores Políticos e Institucionais” e “Harmonização de metodologias”	3
“Centralização no Ministérios das Finanças” “Falta de Liderança”, “Alteração da cultura institucional”, e “Capacitação da AP”	2
- “Sistemas de informação”	1

- “Contexto Político e Institucional” surge como o código com maior ênfase, refletindo a importância desta variável como dificuldade na implementação da OPP.
- As “Características da Implementação” conectada com a “Harmonização de metodologias”, reflete que a aplicação de um modelo padronizado poderá ser difícil a diferentes realidades, devido à complexidade de padronizar a OPP entre diferentes setores e órgãos públicos.
- “Vontade política”, “Centralização no Ministério das Finanças” e “Resistência à Mudança”: A vontade política na implementação da OPP em Portugal, foi considerada como um fator central que dificulta o avanço desta reforma estrutural. Apesar de estar enquadrada em programas políticos, a OPP carece de uma tradução clara em termos de estratégia prática e de alteração das rotinas administrativas. Esta lacuna reflete uma ausência de liderança que seria necessária para operacionalizar as mudanças exigidas. Alguns entrevistados indicam que, embora exista concordância geral sobre a relevância da OPP, ela frequentemente não é priorizada no plano político. O compromisso político para a implementação é inconsistente e, muitas vezes, diluído pela resistência dos serviços públicos e pela falta de um calendário com metas específicas e responsáveis definidos. A ausência de liderança clara no Ministério das Finanças é emblemática dessa situação, o que demonstra incapacidade em priorizar a OPP do que propriamente uma

dificuldade técnica. Um dos grandes obstáculos para a implementação da OPP é a centralização excessiva das decisões no Ministério das Finanças. O modelo administrativo existente contraria a descentralização necessária para que cada tutela assuma a responsabilidade pelos objetivos e metas. A cultura de centralização é vista como uma estratégia de controlo orçamental, ignorando a importância de avaliar o impacto e o cumprimento dos objetivos programáticos. A resistência à mudança na administração pública, foi apontada tendo como origem o envelhecimento e desmotivação por parte dos recursos humanos, resistência essa que poderia ser mitigada com o reforço de recursos humanos capacitados e a criação de incentivos claros para a adesão às práticas da OPP. No entanto, sem vontade política para romper com o paradigma instalado, e introduzir medidas disruptivas, a transformação parece inalcançável. Outro ponto crítico é que a OPP, ao definir objetivos e metas claras, exige compromissos políticos que são frequentemente evitados. A falta de compromisso reflete uma visão limitada sobre a orçamentação, sendo tratada mais como um instrumento de controlo financeiro do que como uma ferramenta estratégica para alcançar resultados concretos em áreas prioritárias, como a qualificação de trabalhadores. A implementação da OPP requer não apenas a definição de metas e responsáveis, mas também uma mudança de prioridades no debate político. Colocar a OPP no centro das prioridades governamentais é essencial para garantir o seu sucesso e, conseqüentemente, contribuir para uma gestão pública mais eficaz e orientada para resultados.

- “Qualificação dos recursos humanos em OPP”: A escassez de recursos humanos com qualificação para aplicação da OPP foi apontada por alguns entrevistados como um fator crítico que impede a implementação deste modelo em Portugal. Desde um maior conhecimento técnico, não só do modelo da OPP, como também da gestão financeira do Estado. Foi sublinhada a importância de os recursos humanos conhecerem totalmente o modelo de OPP, conseguindo identificar os objetivos claros para as políticas públicas que são concretizadas por cada serviço em nível macro, a forma como devem ser construídos os indicadores e instrumentos de monitorização e avaliação, e o conhecimento do que as políticas públicas pretendem atingir no horizonte temporal,

convertem-se em fatores críticos de sucesso na implementação da OPP. Um dos entrevistados transmitiu a sua opinião, no sentido que em Portugal não existe uma cultura de planeamento na administração pública, sendo de facto uma limitação, acabando por se refletir na qualidade da informação apresentada na orçamentação por programas. Uma outra crítica elaborada, passa pela falta de profissionalização da Administração Pública, sugerindo que esta deve implementar profissões no Estado (ao invés de existirem carreiras gerais como por exemplo a de Técnico Superior), de forma a existirem recursos humanos capacitados para certas áreas profissionais, que executem as suas competências através de um conjunto de bons processos. Se os profissionais não têm as capacidades, não entendem as vantagens e irão apresentar resistência às mudanças.

- Através da consulta do Anexo V, poderá verificar-se que a perceção dos entrevistados sobre as experiências piloto no impulsionamento da OPP em Portugal, foi no geral positiva. Os entrevistados consideraram que os programas piloto são ensaios positivos, sendo um bom ponto de partida, no sentido que dão conhecimento e experiência de um modelo a implementar, demonstrando que existe uma intenção de implementar a OPP. Foi destacado como positivo, o aumento de programas piloto para o orçamento do Estado de 2025 em comparação com anos anteriores. Contudo, um dos entrevistados apontou para a existência de programas pilotos, apenas por pressão da União Europeia e do TC, por imposição de a OPP estar prevista no quadro legal.

- No que se refere à identificação dos fatores com relevância para a consolidação da OPP em Portugal, alcançou-se a seguinte codificação:

Lista de Códigos	Resposta 9
> <input type="checkbox"/> Características da Implementação	5
> <input type="checkbox"/> Contexto Político e Institucional	8
> <input type="checkbox"/> Características dos Atores Políticos e Institucionais	4
> <input type="checkbox"/> Características das Políticas Públicas	5
∨ <input checked="" type="checkbox"/> Melhor compreensão do orçamento pelos stakeholders	1
<input type="checkbox"/> Demonstração dos resultados da aplicação dos recursos	1
<input type="checkbox"/> Indicadores fáceis de obter	1
<input type="checkbox"/> Literacia financeira	1
<input type="checkbox"/> Qualificação dos rh em OPP	6
<input type="checkbox"/> Construção das políticas públicas ex-ante	1
<input type="checkbox"/> Formações de especialização	3
<input type="checkbox"/> Sistema de informação	5
<input type="checkbox"/> Alteração da cultura institucional	1
<input type="checkbox"/> Vontade Política	4
<input type="checkbox"/> Harmonização de metodologia	2
<input type="checkbox"/> Carência de Regulamentação	2
<input type="checkbox"/> Demonstração de resultados quantitativos e qualitativos	1

Tabela 7 - Códigos resultantes das respostas à pergunta 9 do guião de entrevista.

- Foi apontado pelos entrevistados como fator importante para a consolidação da OPP, o essencial desenvolvimento de sistemas de informação robustos, adaptáveis às mudanças organizacionais e políticas, sendo crucial para o sucesso da OPP. Os sistemas devem permitir a alocação eficiente de recursos, mesmo em contextos de reorganização governamental, assegurando a continuidade e a flexibilidade das operações. A manutenção e atualização regular dos sistemas são indispensáveis para acompanhar as mudanças na estrutura administrativa.
- Um outro elemento é a integração de todos os atores relevantes no processo, desde os serviços públicos até aos cidadãos. A apresentação do modelo da OPP no Parlamento é um passo importante para fomentar o debate público, possibilitando a compreensão do seu funcionamento e a formação de opinião sobre a sua utilidade. Além disso, é fundamental que os cidadãos percebam os ganhos da OPP, como a maior transparência na gestão orçamental e a clareza sobre as opções políticas do governo. Por último, uma

liderança politicamente forte, acompanhada de uma calendarização credível para a implementação da OPP, é um fator indispensável. É necessário que o governo e as equipas de finanças estejam comprometidos com a sua execução, mostrando vontade em priorizar essa transformação e dotando os serviços públicos dos recursos humanos e materiais necessários.

- A formação fundamental para garantir a adaptação dos serviços públicos ao novo modelo orçamental. Os profissionais devem ser capacitados para identificar ações, atividades e projetos relevantes, promovendo uma melhor articulação entre o orçamento e os instrumentos de gestão dos serviços. Além disso, é essencial envolver as equipas na compreensão dos ganhos da OPP, como a melhoria da transparência e a maior eficiência na gestão dos recursos públicos.
- Sessões de esclarecimento e de recolha de opiniões junto de parceiros e especialistas externos podem enriquecer o processo, integrando diferentes perspetivas e experiências.
- Também a utilização de indicadores claros, fáceis de obter e monitorizar, é um alicerce para a implementação bem-sucedida da OPP. Estes indicadores permitem avaliar de forma objetiva o desempenho das políticas públicas e alinhar as prioridades governamentais com as necessidades da sociedade. A simplicidade e a clareza dos indicadores reforçam a transparência do modelo, aumentando a confiança pública e facilitando a tomada de decisões.

➤ Quanto às desvantagens, resultou a seguinte codificação:

Lista de Códigos	Resposta 10
> Contexto Político e Institucional	2
> Características dos Atores Políticos e Institucionais	5
∨ Desvantagens	
Resistência	1
Centralização no MF	1
Complexidade da OPP	3
Risco de manipulação de indicadores	1
Excesso de indicadores	1
Excesso de burocracia	2
Custos	3

Tabela 8 - Códigos resultantes das respostas à pergunta 10 do guião de entrevista (desvantagens).

Foram apontadas as seguintes desvantagens:

- O custo do sistema de informação pode exigir investimentos elevados em tecnologia e infraestrutura para garantir um sistema eficiente de acompanhamento e monitorização. Além disso, a quantidade excessiva de indicadores pode dificultar a análise dos dados e comprometer a objetividade na tomada de decisão, aumentando a burocracia com que os serviços terão de lidar.
- Outro problema relevante é a complexidade para os stakeholders, que inclui o excesso de informação e a falta de interesse, demonstrando que a compreensão e a utilização dos dados podem ser obstáculos para uma implementação eficaz. Esse fator pode estar relacionado ao risco de manipulação de indicadores, evidenciando preocupações com a credibilidade e a confiabilidade das métricas utilizadas para avaliar políticas públicas.

Em resumo, as principais desvantagens da OPP estão relacionadas com custos elevados, excesso de indicadores, dificuldades na articulação entre entidades e riscos de burocratização do sistema. Para superar esses desafios, é fundamental investir em capacitação, simplificação dos processos e adoção de metodologias eficientes de

monitorização, garantindo que a OPP seja uma ferramenta eficaz na gestão pública e não apenas um mecanismo adicional de complexidade administrativa.

➤ Quanto às vantagens da OPP, foram identificadas as seguintes categorias:

Lista de Códigos	Resposta 10
> Contexto Político e Institucional	2
> Características dos Atores Políticos e Institucionais	5
▼ Vantagens	
• Responsabilização política	3
• Diálogo transversal entre Ministérios	1
• Avaliação dos recursos alocados por PO	3
• Accountability	2
• Eficiência e eficácia na aplicação dos recursos	7
> Melhor compreensão do orçamento pelos stakeholders	2
• Alocação de recursos em articulação com as metas	3
• Transparência	5

Tabela 9 - Códigos resultantes das respostas à pergunta 10 do guião de entrevista (vantagens).

A análise da codificação sobre as vantagens OPP revela:

- O principal benefício identificado é a “Eficiência e eficácia na aplicação dos recursos”, com 7 ocorrências, indicando que a OPP é amplamente percebida como uma ferramenta essencial para otimizar a alocação de recursos e melhorar o controlo dos gastos públicos. Esse fator sugere que a implementação da OPP pode trazer maior racionalidade à gestão financeira do setor público, garantindo que os recursos sejam utilizados de forma mais estratégica e alinhada aos objetivos governamentais.
- Outro benefício destacado é a melhoria das políticas públicas, com 5 identificações, evidenciando que a OPP pode contribuir para um processo decisório mais fundamentado em dados e resultados. Essa vantagem relaciona-se diretamente com a formulação de políticas baseadas em metas e objetivos, reforçando uma abordagem mais estruturada para a definição de prioridades governamentais.

- A transparência, mencionada 5 vezes, também surge como um fator relevante, indicando que a OPP pode aumentar a clareza sobre o uso dos recursos públicos, permitindo maior acesso à informação e facilitando o entendimento da sociedade sobre a gestão orçamental. Esse aspeto está fortemente ligado à responsabilização política, que foi identificada 3 vezes, sugerindo que a OPP pode reforçar mecanismos de accountability e tornar os gestores públicos mais responsáveis pelos resultados alcançados.
- A “Avaliação dos recursos aplicados por Programas Orçamentais”, com 3 ocorrências, aparece como um elemento complementar à eficiência na gestão de recursos, reforçando a necessidade de analisar continuamente o impacto dos gastos públicos. Outros aspetos mencionados, como a facilidade de compreensão no uso dos recursos e o diálogo entre o Ministério das Finanças e os ministérios setoriais, apontam para a importância de um processo orçamental mais acessível e colaborativo.

Em suma, a OPP é vista como um mecanismo essencial para tornar a administração pública mais eficiente, transparente e responsável, com destaque para a otimização dos recursos financeiros. Para maximizar essas vantagens, é fundamental aprimorar os mecanismos de avaliação da despesa, garantir maior envolvimento da sociedade e da Assembleia e harmonizar as metodologias de implementação, assegurando que a OPP seja aplicada de forma eficaz em diferentes setores do governo.

Seguidamente, apresenta-se a análise das respostas obtidas nas entrevistas, estruturada segundo as dimensões do modelo de análise adotado. O objetivo é compreender as perceções dos entrevistados sobre a implementação da OPP em Portugal, de forma a identificar perceções dos entrevistados sobre o papel dos atores políticos, os obstáculos técnicos e administrativos da implementação e as condicionantes do ambiente institucional e legislativo, contribuindo para uma reflexão crítica sobre quais os constrangimentos e desafios que impedem a plena implementação da OPP em Portugal.

Características das Políticas Públicas

Nesta dimensão, procurou-se identificar as variáveis que os entrevistados associam à dificuldade da implementação da OPP em Portugal, tal como, a opinião que os mesmos têm sobre os programas pilotos que já decorreram e os que estão previstos. Solicitou-se também o ponto de vista dos entrevistados sobre que fatores são importantes na consolidação da OPP em Portugal, e as vantagens, e desvantagens deste modelo de orçamentação.

Nas respostas, os entrevistados afirmaram existir dificuldade de implementação da OPP em Portugal. Esta identificação, conjugada com a forte presença dos códigos “Desenvolvimento da OPP” e “Objetivos dos Programas da OPP”, sugere que os entrevistados enfatizam a necessidade de melhorar a estrutura do modelo da OPP de forma que esta tenha uma leitura que permita a compreensão da avaliação e os objetivos pretendidos. Esta análise, conjugado com a identificação da categoria “Estrutura dos Programas da OPP”, demonstra que os entrevistados reconhecem as limitações estruturais dos PO, implicando as mesmas à implementação da OPP em Portugal.

Características dos atores políticos e institucionais

Os entrevistados demonstraram todos ter conhecimentos específicos sobre a OPP, definindo a mesma como um modelo de orçamentação em que se procura associar a afetação de dotações orçamentais ao cumprimento de objetivos de programas orçamentais. Programas estruturados com indicadores que permitam demonstrar resultados. Esses indicadores podem representar atividades, dimensões de economia de eficiência e de eficácia, e o desempenho tem dimensões com os recursos orçamentais que são alocados às mesmas. Trata-se de um modelo de orçamentação que permite a transparência da implementação das políticas públicas conjugando a dimensão financeira e o orçamento, com a dimensão não financeira, os indicadores de desempenho não financeiro. Estes últimos dependem dos setores, das áreas políticas,

do que se pretende e quais são as prioridades políticas em termos de políticas públicas e os efeitos destas, na sociedade e nos problemas sociais, económicos e ambientais, dependendo da agenda política atual. A OPP é uma forma de orçamentar que permite apresentar o orçamento de Estado numa lógica diferente, não estando associada a classificações orçamentais, mas sim mais vocacionada para a apresentação aos stakeholders (cidadãos, deputados ou sociedade civil). Com este modelo, o Governo pretende implementar políticas públicas, tendo em consideração o tipo e quantidade de recursos que é afeto essas políticas. Com a OPP, as metas e indicadores associados aos programas orçamentais, possibilitam uma apresentação das políticas públicas em curso, permitindo explicar aos cidadãos como os recursos são gastos e quais os objetivos das políticas públicas.

Contexto Político e Institucional

A Estrutura de orçamentação através de métodos que avaliam o desempenho, foi identificada, tendo sido referido que a Administração Pública em Portugal tem uma cultura administrativa napoleónica, sendo formalista e legalista, algo que difere do modelo da OPP. Assim um dos entrevistados, referiu que para a prática da OPP, os gestores públicos devem incorrer em alguns riscos, e que a Administração Pública tem uma cultura de aversão ao risco, representando uma dificuldade à implementação da OPP em Portugal. A avaliação de desempenho e resultados das políticas públicas ou programas orçamentais é determinante para melhorar a gestão dos recursos financeiros públicos, no entanto, a ausência de indicadores, de instrumentos de avaliação dificultam a implementação da OPP. Também foi identificado como dificuldade de implementação a dificuldade de compreensão por parte do Parlamento, cidadãos e sociedade em geral, a metodologia da OPP, as suas vantagens e informação da utilidade da OPP. Uma das dificuldades apontadas foi a dedicação aos problemas específicos da OPP, como a falta de regulamentação, prevendo uma metodologia que esteja conectada com os sistemas de informação. Também como uma das dificuldades destacadas, foi a verticalidade da OPP em Portugal, uma vez que esta não permite alterações orçamentais sem a

autorização da Assembleia da República. Contudo, o modelo da OPP prevê uma visão mais flexível e transversal.

Característica da implementação

Nesta vertente, procurou-se entre os entrevistados, compreender a sua opinião sobre o desenvolvimento da implementação da OPP em Portugal, com o intuito aferir se consideram que a OPP já se encontra desenvolvida ou se consideram que a implementação ainda terá de ser mais desenvolvida. Através das questões colocadas na entrevista, tentou-se apurar o que os entrevistados consideram que ainda é necessário desenvolver para a implementação da OPP em Portugal e se consideram que existem dificuldades a essa implementação.

Os entrevistados foram unânimes na opinião em que a OPP ainda necessita de desenvolvimentos em Portugal. Foi referido que a OPP em Portugal ainda se encontra num estado incipiente, estando numa fase de desenvolvimento, com um longo caminho a percorrer. Para um dos entrevistados, em Portugal a OPP é atualmente formulada, associando programas à orgânica do Governo, tendo cada Ministério ou área governativa um programa orçamental, não é a mais correta. Foi referido por um dos entrevistados que a OPP em Portugal, existe apenas porque a LEO de 2015 assim obriga. Um outro entrevistado, realçou também que a OPP em Portugal, apenas existe na realidade do quadro legal. Também foi realçado a forma de gestão orçamental atual, e que como esse tipo de gestão, Portugal já teve mais do que uma intervenção de assistência económica, demonstrando que a gestão seguida, não é eficaz.

Quando questionados sobre o que ainda falta desenvolver na implementação da OPP em Portugal, as respostas obtidas foram no sentido de maior vontade política, capacitação da Administração Pública na temática, passando por um rejuvenescimento da mesma de forma que haja capacitação técnica e também a alteração de práticas e rotinas de forma a implementar o modelo da OPP. Foi de notar que alguns entrevistados referiram a necessidade de existência de uma plataforma de sistema de informação, que permita a uniformização de metodologia de definição e apuramento de indicadores de

resultados e a possibilidade de os serviços conseguirem obter e consultar os mesmos. Foi identificado também a necessidade de um maior detalhe de regulamentação, tanto do ponto visto técnico quer do ponto vista político. Uma maior regulamentação que permita a dissociação dos programas a ministérios e que passe por programas associados a medidas de política pública. Medidas que sejam planeadas ex-ante, através de uma metodologia uniforme que deverá ter em conta a articulação entre os vários ministérios. Foi sugerido por um dos entrevistados, que na entrada em vigor de uma legislatura, o programa de Governo não contenha apenas os objetivos de resultado, incluindo também a quantificação e afetação de recursos financeiros dos objetivos inseridos no programa, de forma que cada ministro/membros do governo possa responder perante a Assembleia da República pela discussão orçamental dos objetivos fixados.

Ao ser questionado aos entrevistados a existência de dificuldades de implementação da OPP em Portugal, todos responderam no sentido afirmativo.

Conclusão

A conclusão da presente dissertação reflete os principais dados obtidos a partir da análise da pesquisa documental e do conteúdo das entrevistas realizadas no contexto do estudo de caso sobre a implementação da OPP em Portugal. Esta investigação pretendeu compreender os constrangimentos e os desafios da implementação da Orçamentação por Programas em Portugal. Este objetivo foi desenvolvido através da compreensão dos objetivos específicos, que ocorreram por intermédio de pesquisa documental e da recolha de dados através das entrevistas efetuadas:

- Caracterização do modelo da Orçamentação por Programas:

Este modelo é caracterizado pela ligação entre recursos alocados e objetivos de políticas públicas, que através de uma monitorização e avaliação por indicadores e metas, permite uma maior transparência e eficiências da Administração Pública.

- Descrição do processo de implementação da OPP em Portugal:

Apesar de a OPP em Portugal estar definida há muitos anos, e mesmo com a LEO de 2015 que impulsiona o uso deste modelo e a existência de diversos programas pilotos, verificam-se atrasos significativos na plena operacionalização, apontando-se a falta de regulamentação e metodologias consistentes em toda a sua definição e avaliação.

- Identificação e caracterização dos atores que participam no processo da implementação da OPP:

São diversos os atores que participam no processo de implementação da OPP, contudo é de destacar a ação que os atores políticos têm, pela sua responsabilização de iniciativa e liderança na implementação de políticas públicas. Também foi possível concluir que existe uma centralização excessiva no Ministério das Finanças na gestão orçamental pública, o que dificulta o avanço na plena implementação da OPP em Portugal.

- Identificar e caracterizar os fatores internos e externos que têm contribuído para a fraca implementação da OPP em Portugal:

Quanto aos fatores internos que têm contribuído para a fraca implementação da OPP, identificou-se a resistência à mudança dos serviços públicos, a escassez de recursos humanos habilitados à prática da OPP, falta de vontade política, e a estrutura do modelo da OPP. Quanto a fatores externos, não foi possível identificar elementos.

- Discernir os constrangimentos associados à implementação da Orçamentação por Programas:

A investigação apontou que os principais entraves à implementação da OPP em Portugal passam pela falta de liderança estratégica, ausência de um calendário credível para metas específicas e a carência de consolidação de sistemas de informação adaptado a toda a estrutura que o modelo da OPP necessita.

Com base na conceção da pesquisa, foi possível desenvolver a resposta à pergunta de partida: Quais os constrangimentos que têm contribuído para uma fraca implementação da OPP em Portugal?

Através da análise documental e das entrevistas realizadas no âmbito da investigação, apurou-se que a OPP em Portugal apesar de já estar prevista no quadro legal, enfrenta constrangimentos estruturais, políticos, institucionais e técnicos que limitam a sua total implementação. Estes constrangimentos podem ser identificados como:

1. A clareza e estrutura dos objetivos:

Embora o modelo esteja assente na alocação de recursos tendo como base resultado e desempenho, verifica-se a ausência de indicadores e metodologias uniformes que permitam a clareza de processos, conseqüentemente a monitorização e avaliação dos programas orçamentais.

2. Resistência Organizacional e Falta de Capacitação:

No decorrer das entrevistas, foi possível verificar a identificação de uma significativa resistência na Administração Pública, que em consonância com a falta de formação dos recursos humanos à OPP, revelaram-se constrangimentos à implementação do modelo.

3. Sistemas de Informação:

A falta de um sistema de informação adaptado às exigências da OPP, que integre a dados orçamentais e de desempenho, permitindo uma avaliação precisa e contínua, é um fator crítico.

4. Centralização Excessiva no Ministério das Finanças:

A centralização das decisões orçamentais no Ministério das Finanças tem criado limitações à autonomia dos ministérios, dificultando a integração da OPP nos processos de planeamento e gestão. Essa abordagem centralizadora prioriza o controlo financeiro e o cumprimento de saldos em detrimento de uma gestão orientada por resultados. Consequentemente, o modelo de orçamentação tradicional continua a ser o padrão predominante.

5. Falta de Liderança e Vontade Política:

A implementação da OPP exige uma liderança política forte e compromisso estratégico, fatores que têm sido inconsistentes no contexto português. A análise revelou a ausência de um calendário credível com metas específicas e responsáveis claros, bem como a tendência de adiar sucessivamente os prazos de implementação. Essa falta de prioridade política reflete a existência de resistência em assumir compromissos que requerem maior transparência e responsabilização.

Em suma, os constrangimentos que dificultam a plena implementação da OPP em Portugal resultam de uma combinação de fatores técnicos, organizacionais e políticos. A superação desses desafios exige não apenas melhorias na capacitação técnica e nos sistemas de informação, mas também uma liderança comprometida com a transparência, eficiência e responsabilização. A OPP, quando implementada de forma

eficaz, tem o potencial de transformar a gestão pública, mas requer mudanças estruturais profundas e uma cultura de gestão orientada para resultados.

Bibliografia

- Albassam, B. A. (2020). A model for assessing the efficiency of government expenditure. *Cogent Economics & Finance*, 8(1), 1-12.
<https://doi.org/10.1080/23322039.2020.1823065>
- Al-Tameemi, B. Y. (2023). The Possibility of Adopting Program and Performance Budget to Evaluate the Performance of Banks. *Internacional Academic Journal of Accounting and Financial Management* 10(1). <https://doi.org/10.9756/IAJAFM/V10I1/IAJAFM1011>
- Andrade, F. R. (2020). *Textos de Finanças Públicas*. <https://doi.org/10.14195/978-989-26-2046-6>
- Banco Mundial. (2013). Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks. *Directions in Development Public Sector Governance*.
<https://doi.org/10.1596/978-0-8213-9625-4>
- Bardach, E., & Patashnik, E. M. (2016). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. SAGE Publications Ltd.
- Bilhim, J. (2016). Políticas Públicas e Agenda Política. In J. D. Saraiva, *Valorizar a Tradição: Orações de sapiência do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas* (pp. 82-103). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Caiden, N. (2010). Challenges Confronting Contemporary Public Budgeting: Retrospectives/Prospectives from Allen Schick. *Public Administration Review*.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02148.x>
- Cardoso, T. (2017). *A Gestão Orçamental em Portugal: aspirações em busca de soluções*.
- Conselho das Finanças Públicas. https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes_ficheiros/cfp-publicacao-ocasional-4-2017-a-gestao-orcamental-em-portugal.pdf
- Caridad, M. (2018). Performance Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks: A Comparison in OECD Central Governments. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* (21)4, 313–331.
<https://doi.org/10.1080/13876988.2018.1526492>
- Carmo, H., & Ferreira, M. M. (2008). *Metodologia da Investigação Guia para Auto-aprendizagem 2ª edição*. Universidade Aberta.
- Carrillo, V., Jiménez, A., Medina, V., & González R., M. (2021). Implementación del Presupuesto Público Basado en Desempeño: una revisión sistemática de la literatura empírica. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n79.a223>

- Conselho das Finanças Públicas. (2020). *Parecer Relativo à proposta de alteração da Lei de Enquadramento Orçamental*. https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes_ficheiros/cfp-parecer-1-2020-leo.pdf
- Dalfior, E. T., Lima, R. d., & Andrade, M. A. (2015). Implementação de políticas públicas: metodologia de análise sob o enfoque da política institucional. *Saúde em Debate* 39, 283-297. <https://doi.org/10.5935/0103-1104.2015S005316>
- Deyneli, F. (2019). Does Performance budgeting System Affect Fiscal Performance in OECD Countries? *International Journal of Economic Sciences*, 8(2). <https://doi.org/10.20472/ES.2019.8.2.002>
- Direção-Geral do Orçamento. (2012). *Relatório da execução dos programas orçamentais*. https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/Relatrios%20de%20Execuo%20dos%20Programas%20Oramentais/RelatorioRecursosResultados_2012.pdf
- Direção-Geral do Orçamento. (2023). *Conta Geral do Estado 2022*. <https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/ContaGeraldoEstado/2022/CGE%202022%20vol1tomo01.pdf>
- Direção-Geral do Orçamento. (2024). *Breve História*. Direção-Geral do Orçamento: <https://www.dgo.gov.pt/dgo/Paginas/Breve-Historia.aspx>
- Direção-Geral do Orçamento. (2024). *Conta Geral do Estado 2023*. https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/ContaGeraldoEstado/2023/CGE_2023_vol1tomo01.pdf
- Duarte, L. G., & Canedo, V. H. (2023). Strengthening public health policies and health judicialization: the experience of the municipality of Simão Pereira (MG). *Rev. Direito e Práxis* 14(4). <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2022/66045>
- Flick, U. (2005). *Métodos Qualitativos na Investigação Científica*.
- Frank, F., & Miller, G. (2017). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315093192>
- Giacomoni, J., & Pagnussat, J. L. (2007). Planejamento e orçamento governamental. In A. Premchand, *Coletânea planejamento e orçamento governamental: volume 2: temas e questões sobre a gestão da despesa pública*. Escola Nacional de Administração Pública. <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/877/1/Colet%c3%a2nea%20Planejamento%20e%20Or%c3%a7amento%20-%20Temas%20e%20quest%3%b5es%20sobre%20a%20gest%3%a3o%20da%20despesa%20p%3%bablica.pdf>
- Giacomoni, J. (2009). *Orçamento Público 14ª ed*. Atlas.

- Giusto, N. D., & Ribeiro, V. M. (2019). Implementação de Políticas Públicas: conceito e principais fatores intervenientes. *Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa* 4(4). <https://doi.org/10.5212/retepe.v.4.007>
- Grossi, G., Mauro, S. G., & Vakkuri, J. (2018). Converging and diverging pressures in PBB development: the experiences of Finland and Sweden. *Public Management Review*, 20(12), 1836-1857. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1438500>
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. SAGE Publications.
- Ho, A. K. (2018). From Performance Budgeting to Performance Budget Management: Theory and Practice. *Public Administration Review* 78, 748–758. <https://doi.org/10.1111/puar.12915>
- Ho, A. K., Shen, C., & Xu, Y. (2023). In search of public values in performance budgeting studies. *Public Administration Review* 83(6), 1437-1863. <https://doi.org/10.1111/puar.13755>
- Howlett, M., Mcconnell, A., & Perl, A. (2015). Theoretically Refining the Multiple Streams Framework Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory. *European Journal of Political Research* 54, 419 - 434. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12064>
- Jordan, M. M., & Hackbart, M. M. (2005). The goals and implementation success of state performance-based budgeting. *Journal of Public Budgeting* 17(4), 471-487. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-17-04-2005-B003>
- Leite, L. L., & D'Ascenzi, L. (2013). Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política* 21(48), 101-111. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>
- Li, W., Chen, X., & Chen, Y. (2023). The Diffusion of Performance-Based Budgeting Reforms: Cross-Provincial Evidence from China. *Public Performance & Management Review*, 47(1), 114–146. <https://doi.org/10.1080/15309576.2023.2221222>
- Liyang, H., & Kamisah, I. (2023). Do staff capacity and performance-based budgeting improve organisational performance? Empirical evidence from Chinese public universities. *Humanit Soc Sci Commun* 10(1). <https://doi.org/10.1057/s41599-023-01523-2>
- Martí, C. (2019). Performance Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks: A Comparison in OCDE Central Governments. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 21(4), 313-331. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/13876988.2018.1526492>
- Mauro, S. G., Cinquini, L., & Pianezzi, D. (2021). New Public Management between reality and illusion: Analysing the validity of performance-based budgeting. *The British Accounting Review*, 0890-8389. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.bar.2019.02.007>

- Ministério das Finanças. (2024). *Orçamento do Estado 2025*.
https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2025/Proposta%20Orcamento/Documentos%20do%20OE/OE2025_doc16_Relatorio.pdf
- Moraes, J., & Helal, D. (2017). A implementação de Políticas Públicas voltadas a atividades artesanais: Análise do Programa de artesanato da Paraíba. *Organizações & Sociedade* 24(80), 115-134. <https://doi.org/10.1590/1984-9230806>
- Myaing, W. T., & Lim, S. (2024). Myanmar Budget Dynamics and Their Effect on Multiple Performances of Public Service Delivery: A Multilevel Approach. *Sage Open*, 14(2). <https://doi.org/10.1177/21582440241262859>
- Newcomer, K., & Caudle, S. (2014). Public Performance Management Systems: Embedding Practices for Improved Success. *Public Performance & Management Review* 35(1), 108-132. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576350106>
- OCDE. (2008). *Avaliação do Processo Orçamental em Portugal*. OECD Journal on Budgeting.
- OCDE. (2015). *Recomendação do Conselho sobre Governança Orçamental*.
<http://www.oecd.org/governance/budgeting/>
- OCDE. (2019). *OECD Good Practices for Performance Budgeting*. OECD Publishing.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>
- OCDE. (2023). Melhores Práticas da OCDE para Parlamentos em Orçamentação. *Journal on Budgeting* 23(1). <https://doi.org/10.1787/33109e15-en>
- OCDE. (2024). *Fiscal Sustainability of Health Systems*. <https://doi.org/10.1787/880f3195-en>
- OCDE. (2024). OECD performance budgeting framework. *Public Governance Directorate Committee of Senior Budget Officials*.
[https://one.oecd.org/document/GOV/SBO\(2023\)1/REV1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/SBO(2023)1/REV1/en/pdf)
- Park, S. (2022). Organizational Performance and Government Resource Allocation: Panel Evidence from Washington State's Public Programs. *Public Performance & Management Review*, 47(1), 30–55. <https://doi.org/10.1080/15309576.2022.2148260>
- Pasha, O., & Guzman, T. (2023). Social Waste or Outcomes Achievement? Exploring the Impact of Performance Budgeting on Municipal Fiscal Health. *Public Performance & Management Review*, 46(4), 871–889.
<https://doi.org/10.1080/15309576.2023.2211054>
- Peres, U. D., & Mattos, B. B. (2017). A participação social e o conflito distributivo na planificação e orçamentação públicas: o caso do município de São Paulo. *Cadernos Gestão Pública E Cidadania*, 22(73). <https://doi.org/10.12660/cgpc.v22n73.70274>
- Sabatier. (2007). *Theories of the policy process*. Westview Press.
<https://doi.org/10.4324/9780367274689>

- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>
- Sampieri, H. R., Fernández, C. C., & Baptista, L. P. (2014). *Metodología de la investigación 6ª ed.*
- Sampieri, R. H., & Torres, C. P. (2018). *Metodología de la investigación: la rutas cuantitativa, cualitativa y mixta.* McGRAW-HILL INTERAMERICANA EDITORES, S.A. <https://doi.org/978-1-4562-6096-5>
- Santos, F., Jankoski, A., Oliveira, A., & Rasoto, V. (2017). O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, 68(1), 191-212. <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i1.1038>
- Sarmiento, J. M. (2015). A reforma da Lei de Enquadramento Orçamental. *Revista Julgar*. <https://julgar.pt/wp-content/uploads/2015/09/20150911-ARTIGO-JULGAR-A-reforma-da-Lei-de-Enquadramento-Or%C3%A7amental-Joaquim-Miranda-Sarmiento.pdf>
- Savignon, A. B., Costumato, L., & Marchese, B. (2019). Performance Budgeting in Context: An Analysis of Italian Central Administrations. *Administrative Sciences*, 9(4). <https://doi.org/10.3390/admsci9040079>
- Schick, A. (1966). The Road to PPB: The Stages of Budget Reform. *Public Administration Review* 26(4), 243-258. <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/973296>
- Sinervo, L.-M., Bartocci, L., Lehtonen, P., & Ebdon, C. (2024). Toward sustainable governance with participatory budgeting. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 36(1), 1-19. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-11-2023-0205>
- Tribunal de Contas. (2019). *Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE, Relatório Intercalar VI, Relatório N.º 13.*
- Tribunal de Contas. (2022). *Parecer sobre a Conta Geral do Estado.* <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/2022/pcge2022.pdf>
- Tribunal de Contas. (2023). *Parecer à Conta Geral do Estado.* <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/2023/pcge2023.pdf>
- Tribunal de Contas. (2024). *Relatório de Auditoria à Reforma das Finanças Públicas com Financiamento PRR.* <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2024/rel008-2024-2s.pdf>
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Villanueva, Y., & Agustina, Y. (2023). Performance budget and Public spending in the effectiveness of Public Management: A bibliographic review. *Revista de Climatologia*, 23, 2778-2787. <https://doi.org/10.59427/rcli/2023/v23cs.2778-2787>

Wehner, J. (2015). Aaron Wildavsky, The Politics of the Budgetary Process. *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.17>

Wildavsky, A. (1980). *The Art and Craft of Policy Analysis*. Palgrave Macmillan London.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-1-349-04955-4>

Zapata, R. A., Guerrero, E. J., & Júnior, H. A. (2019). Gestión del Presupuesto Público: alcance y limitaciones. *Visión Internacional*. <https://doi.org/10.22463/27111121.2603>

Legislação consultada:

Diário da República. (1989). Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho, segunda revisão da Constituição, Diário da República n.º 155/1989, 1º Suplemento, Série I de 1989-07-08, páginas 2 – 69.

Diário da República. (1990). Lei n.º 8/90 de 20 de fevereiro, Bases da contabilidade pública. Diário da República, 1ª série, n.º 43, pp. 685 – 687.

Diário da República. (1992). Lei n.º 28/92, de 1 de setembro, Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma da Madeira, 1.ª série A, nº 201, de 1992-09-01, Pág. 4170.

Diário da República. (2001). Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, Lei de Enquadramento Orçamental. Diário da República, 1.ª série, n.º 188, pp. 5361-5388.

Diário da República. (2003). Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de junho, estabelece as regras relativas à definição dos programas e medidas a inscrever no Orçamento do Estado e das respetivas estruturas. Diário da República, 1.ª série, n.º 147, pp. 3713 – 3714.

Diário da República. (2004). Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, altera a Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, lei de enquadramento orçamental. Diário da República, 1.ª série, n.º 199, pp. 5633.

Diário da República. (2011). Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, Orçamento do Estado para 2012, Diário da República, 1.ª série, n.º 259, pp. 1-51.

Diário da República. (2012). Decreto Legislativo Regional n.º 28/2013/M, de 6 de agosto, Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2013. Diário da República n.º 150/2013, Série I de 2013-08-06, páginas 4652 – 4690.

Diário da República. (2015). Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro. Lei de Enquadramento Orçamental. Diário da República, 1.ª série, n.º 178, pp. 7566 - 7584.

Diário da República. (2018). Lei n.º 37/2018, de 07 de agosto. Segunda alteração à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, Lei de Enquadramento Orçamental, recalendarizando a produção de efeitos da mesma. Diário da República, 1.ª série, n.º 151, pp. 3903 – 3922.

Diário da República. (2023). Decreto-Lei n.º 10/2023, de 8 de fevereiro, normas de execução do Orçamento do Estado para 2023. Diário da República, 1.ª série, n.º. 32, pp. 54-62.

Diário da República. (2024). Decreto Legislativo Regional n.º 6/2024/M, de 29 de julho. Diário da República n.º 145/2024, Série I de 2024-07-29. Aprova o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para o ano de 2024

Anexo I

Guião de entrevista:

Questões:

- 1 - A que instituição está atualmente vinculado? Que funções desempenha?
- 2 - Tem conhecimentos específicos sobre OPP? No seu entendimento, no que consiste a OPP?
- 3 - Já teve contacto com este tipo de orçamentação? Poderia falar-nos um pouco da sua experiência com OPP?
- 4 - Na sua opinião, será necessário desenvolver ainda a implementação da OPP em Portugal ou, o que se encontra implementado, corresponde já a um nível suficientemente avançado?
- 5 - Em caso negativo, o que falta ainda desenvolver?
- 6 - Na sua opinião houve ou tem havido dificuldades em avançar com a implementação de OPP?
- 7 - Em caso afirmativo, essas dificuldades podem dever-se a: (justifique)
 - i. Estrutura de orçamentação através de métodos que avaliam o desempenho;
 - ii. Qualificação dos recursos humanos nestas matérias;
 - iii. Existência de resistência à mudança;
 - iv. Falta de vontade política;
 - v. Transições de governo.

8 - Acredita que as recentes experiências-piloto (Programa-Piloto do Mar e Programa-Piloto Economia e Mar), e as propostas de programas piloto inseridas no Orçamento de Estado de 2025 (nomeadamente nas áreas da Coesão Territorial; Defesa Nacional; Educação, Ciência e Inovação; Economia; Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; Ambiente e Energia; Juventude e Modernização; e Cultura) vão impulsionar a implementação da OPP em Portugal?

9 - Na sua opinião, que outros fatores considera ser importantes para a consolidação da prática de OPP?

10 - Por fim, com base no seu conhecimento e experiência, poderá dizer-nos quais são as grandes vantagens da implementação do modelo OPP em Portugal? E as desvantagens?

Anexo II

Tabela 10 - Categorização à posteriori

• Contexto Político e Institucional	48
• Características da Implementação	26
• Características dos Atores Políticos e Institucionais	30
• Perguntas Gerais sobre OPP	17
• Características das Políticas Públicas	63
• Desvantagens	0
• Resistência	9
• Centralização no MF	6
• Complexidade da OPP	3
• Risco de manipulação de indicadores	1
• Excesso de indicadores	1
• Excesso de burocracia	2
• Custos	3
• Vantagens	0
• Responsabilização política	3
• Diálogo transversal entre Ministérios	1
• Avaliação dos recursos alocados por PO	3
• Accountability	2
• Eficiência e eficácia na aplicação dos recursos	7
• Melhor compreensão do orçamento pelos stakeholders	5
• Demonstração dos resultados da aplicação dos recursos	3

•  Alocação de recursos em articulação com as metas	10
•  Transparência	7
•  Indicadores fáceis de obter	1
•  Literacia financeira	1
•  Não responde ao objetivo	1
•  Perigo de não consolidação da OPP	1
•  Obtenção de conhecimentos	4
•  Impulsiona a OPP	8
•  Falta de liderança	2
•  Transições de governo	1
•  Qualificação dos rh em OPP	11
•  Dificuldade de compreensão da metodologia	1
•  Existência de dificuldades na implementação	10
•  Visão holística dos vários instrumentos de gestão	1
•  Construção das políticas públicas ex-ante	2
•  Formações de especialização	4
•  Identificação dos resultados dos PO	1
•  Sistema de informação	9
•  Aplicação da experiência	2
•  Alteração da cultura institucional	6

•  Liderança do MF	1
•  Capacitação da AP	3
•  Vontade Política	14
•  Harmonização de metodologia	13
•  OPP não está implementado	1
•  Necessidade de desenvolvimento da OPP	7
•  Existe apenas no quadro legal	2
•  Incipiente	4
•  OPP com base orgânica não funciona	1
•  Metas definido de acordo orçamento e serviço	1

• <input checked="" type="checkbox"/> Metas concretas	1
• <input checked="" type="checkbox"/> Carência de Regulamentação	6
• <input checked="" type="checkbox"/> Unileo	1
• <input checked="" type="checkbox"/> Estado embrionário	1
• <input checked="" type="checkbox"/> LEO	2
• <input checked="" type="checkbox"/> Tem experiência com OPP	6
• <input checked="" type="checkbox"/> PO transversais	5
• <input checked="" type="checkbox"/> PO sem base na orgânica	2
• <input checked="" type="checkbox"/> Demonstração de resultados quantitativos e qualitativos	2
• <input checked="" type="checkbox"/> Indicadores de eficiência e eficácia	2
• <input checked="" type="checkbox"/> Possui conhecimento sobre OPP	8
• <input checked="" type="checkbox"/> Agência para o Desenvolvimento e Coesão	1
• <input checked="" type="checkbox"/> Secretaria Regional das Finanças RAM	1
• <input checked="" type="checkbox"/> GPEARI	1
• <input checked="" type="checkbox"/> Unidade Técnica de Apoio Orçamental na Assembleia da República	1
• <input checked="" type="checkbox"/> DGO	1
• <input checked="" type="checkbox"/> Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento	1
• <input checked="" type="checkbox"/> Conselho de Finanças Públicas	2
• <input checked="" type="checkbox"/> Juiz Conselheiro TC	2

Anexo III

Tabela 11 - Códigos resultantes das respostas à pergunta 2 do guião de entrevista.

Lista de Códigos	Resposta 2
> Contexto Político e Institucional	2
> Perguntas Gerais sobre OPP	5
> Características dos Atores Políticos e Institucionais	4
> Características das Políticas Públicas	13
✓ Melhor compreensão do orçamento pelos stakeholders	1
Demonstração dos resultados da aplicação dos recursos	2
Alocação de recursos em articulação com as metas	6
Transparência	1
PO transversais	3
PO sem base na orgânica	2
Demonstração de resultados quantitativos e qualitativos	1
Indicadores de eficiência e eficácia	2
Possui conhecimento sobre OPP	8

Anexo IV

Tabela 12 - Tabela 4 – Códigos resultantes das respostas à pergunta 3 do guião de entrevista.

Lista de Códigos	Resposta 3
> <input type="checkbox"/> Características da Implementação	1
> <input type="checkbox"/> Contexto Político e Institucional	2
> <input type="checkbox"/> Perguntas Gerais sobre OPP	5
> <input type="checkbox"/> Características dos Atores Políticos e Institucionais	3
> <input type="checkbox"/> Características das Políticas Públicas	12
<input type="checkbox"/> Centralização no MF	2
▼ <input type="checkbox"/> OPP com base orgânica não funciona	1
<input type="checkbox"/> Metas definido de acordo orçamento e serviço	1
<input type="checkbox"/> Metas concretas	1
<input type="checkbox"/> Carência de Regulamentação	2
<input type="checkbox"/> Unileo	1
<input type="checkbox"/> Estado embrionário	1
<input type="checkbox"/> LEO	2
<input type="checkbox"/> Tem experiência com OPP	6

Anexo V

Tabela 13 - Códigos resultantes das respostas à pergunta 8 do guião de entrevista.

Lista de Códigos	Resposta 8
> <input type="checkbox"/> Características da Implementação	1
> <input type="checkbox"/> Contexto Político e Institucional	6
> <input type="checkbox"/> Características dos Atores Políticos e Institucionais	3
> <input type="checkbox"/> Características das Políticas Públicas	3
> <input type="checkbox"/> Melhor compreensão do orçamento pelos stakeholders	1
<input type="checkbox"/> Alocação de recursos em articulação com as metas	1
<input type="checkbox"/> Transparência	1
<input type="checkbox"/> Não responde ao objetivo	1
<input type="checkbox"/> Perigo de não consolidação da OPP	1
<input type="checkbox"/> Obtenção de conhecimentos	4
<input type="checkbox"/> Impulsiona a OPP	8
<input type="checkbox"/> Sistema de informação	1
<input type="checkbox"/> Alteração da cultura institucional	1
<input type="checkbox"/> Harmonização de metodologia	1