Relatório Final

Programa de Consolidação da Governação Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL (Pro PALOP-TL ISC)

Novembro de 2018 | Novembro de 2023

ÍNDICE

Siglas e Acrónimos 3

Sumário Executivo 5
Contexto 7
Estratégia de Intervenção 11
Resultados Esperados 14
Impacto 15
Resultados 19
Atividades para Fechar 23
Publicações 23
Capacitação 25
Componente de Inovação 27
Satisfação dos Participantes com as Ações Realizadas 33
Conclusões e Lições Aprendidas 44
Anexos 46
Anexo 1: Quadro Lógico do Programa 46
Anexo 2: Matriz de Seguimento dos Resultados do Programa 46
Anexo 3: Relatório Narrativo do Plano de Comunicação e Visibilidade 46
Anexo 4: Relatório da Avaliação Final do Programa 46

FIGURAS

Figura 1 - Controlo da Corrupção (WBGI) 15
Figura 2 - Perceção de Corrupção da Transparência Internacional 16
Figura 3 - Rankings Open Budget Survey 17
Figura 4 - OE 2.1. Transparência 18
Figura 5 - Indicador de Outcome: OE 2.2. Participação Pública 19
Figura 6 – Independência da Fiscalização Orçamental 19
Figura 7 - Indicadores de Output: Desenvolvimento de Competências 21
Figura 8 - Indicadores de Output: Utilização das TIC 21
Figura 9 - Indicadores de Output: Comunidades de Prática 22
Figura 10 - Indicadores de Output: Ações de Informação e Sensibilização 22
Figura 11 - Índice PALOP-TL Transparência Orçamental 28
Figura 12 - Satisfação global com as competências desenvolvidas 33
Figura 13 - Contribuição para o conhecimento sobre sistemas de gestão de finanças públicas 34
Figura 14 - Contribuição para aumento das competências individuais 34
Figura 15 - Contribuição para aumento da capacidade institucional 35
Figura 16 - Contribuição para a promoção da igualdade de género, direitos humanos e governação 35
Figura 17 - Relevância dos recursos alocados pelo projeto 36
Figura 18 - Eficácia na transferência de competências e capacidades 36
Figura 19 - Suporte ao nível de reformas legais e institucionais 37
Figura 20 - Contribuição para o conhecimento e diálogo de gestão das finanças públicas 37
Figura 21 - Implementação atempada dos fundos e das atividades do programa 38
Figura 24 - Evolução da despesa por Outputs - 2018-22 41
Figura 25 – Proporção Despesa por Objetivo 42
Figura 26 - Execução financeira por país beneficiário (mil $) 43

Siglas e Acrónimos

AFROSAI-E: Organização Africana de Instituições Superiores de Controlo de Língua Inglesa
AFROSAI: Organização Africana de Instituições Superiores de Controlo
AP|CPLP: Assembleia Parlamentar da Comunidade de Países de Língua Portuguesa
AQFA: Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo
BM: Banco Mundial
CABRI: Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África
CE: Comissão Europeia
CEJ: Centro de Estudos Judiciários
CG: Condições Gerais
CdP: Comunidade de Práticas (Community of Practice)
CPLP: Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CREFIAF: Conselho Regional de Formação das Instituições Superiores de Controlo de Finanças Públicas da África Francófona Subsaariana
DAC: Comité de Apoio ao Desenvolvimento (Development Assistance Committee)
DIM: Modalidade de Implementação Direta
DSA: Subsídio Diário
EU-PAANE II: Programa de Apoio aos Atores Não Estatais II
FED: Fundo Europeu de Desenvolvimento
FGV: Fundação Getúlio Vargas
GFP: Gestão das Finanças Públicas
GIZ: Associação Alemã para a Cooperação Internacional
GP: Gestor de Projeto
IBP: Parceria Internacional do Orçamento
IGEF: Instituto de Formação em Gestão e Economia Financeira
IIAG: Índice Ibrahim de Governação em África (Ibrahim Index of African Governance)
IMS: Information Management System
INTOSAI-IDI: Iniciativa de Desenvolvimento da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo
INTOSAI: Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo
IPSAS: Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público
IPU: União Interparlamentar
ISA: Normas Internacionais de Auditoria
ISC: Instituição Superior de Controlo
ISSAI: Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo
MF: Ministério das Finanças
MIP: Programa Indicativo Plurianual (Multiannual Indicative Programme)
OBS: Inquérito sobre o Orçamento Aberto ODS: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável OE: Objetivo Específico
OG: Objetivo Geral
OGP: Parceria para o Governo Aberto (Open Government Partnership)
OISC: Organização das Instituições Superiores de Controlo
OISC|CPLP: Organização das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa
ON FED: Ordenador Nacional do Fundo Europeu de Desenvolvimento
ONU: Organização das Nações Unidas OSC: Organização da Sociedade Civil PAG: Planos de Ação de Género
OSG: Orçamento Sensível ao Género (Gender Responsive Budget)
PAGODA: Acordo de Delegação (Pillar Assessed Grant or Delegation Agreement)

PAIGEF: Apoio para a criação do Instituto de Formação em Gestão Económica e Financeira em Língua Portuguesa
PALOP-TL ISC: Projeto de Reforço das Competências Técnicas e Funcionais das Instituições Superiores de Controlo, Parlamentos Nacionais e Sociedade Civil para o Controlo das Finanças Públicas nos PALOP e Timor-Leste
PALOP-TL PACE: Projeto de Apoio aos Ciclos Eleitorais nos PALOP e em Timor-Leste
PALOP-TL: Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste
PALOP: Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PASAI: Associação das Instituições Superiores de Controlo do Pacífico
PEFA: Metodologia de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (Public Expenditure and Financial Accountability)
PESC: Política Externa e de Segurança Comum
PIB: Produto Interno Bruto
PIN: Programa Indicativo Nacional
PIR: Programa Indicativo Regional
PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PTA: Plano de Trabalho Anual
RBA: Abordagem Baseada em Direitos (Rights Based Approach)
ROM: Missão de Seguimento de Resultados (Results Oriented Monitoring)
SADC: Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (Southern Africa Development Community)
SAI-PMF: Quadro de Avaliação de Desempenho das Instituições Superiores de Controlo (Superior Audit Institutions Performance Measurement Framework)
SGFP: Sistema de Gestão das Finanças Públicas
SIDS: Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (Smal Island Developping States)
SOP: Guiões Operacionais (Standard Operating Procedures)
SStC: Cooperação Sul-Sul e Triangular (South- South and Triangular Cooperation)
TAIEX: Gabinete de Intercâmbio de Informações em Matéria de Assistência Técnica (Technical Assistance Information Exchange Office)
TdR: Termos de Referência
TIC: Tecnologias da Informação e Comunicação
TL: Timor-Leste
ToC: Teoria da Mudança
TOKTEN: Transferência de Conhecimento Através de Nacionais Expatriados/as (Transfer of Knowledge Through Expatriate Nationals)
UE: União Europeia
UGP: Unidade de Gestão de Projeto
UNECA: Comissão Económica das Nações Unidas para África
UNOSCC: Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul- Sul
UNSMS: Sistema de Gestão de Segurança das Nações Unidas
UNV: Programa de Voluntariado das Nações Unidas

Sumário Executivo

O Acordo que financia a Fase 2 do Programa Pro PALOP-TL ISC foi assinado em novembro de 2018. Este relatório abrange o período completo de desenvolvimento e implementação do programa, de novembro de 2018 a maio de 2023.

Durante o ano de 2019, na fase inicial do programa, os Planos Anuais de Trabalho (PTAs) foram elaborados em todos os países beneficiários. Estes planos foram desenvolvidos de forma participativa e inclusiva, permitindo identificar as necessidades específicas de cada instituição a nível nacional, dentro do contexto mais amplo do programa. A abordagem foi considerada uma boa prática por várias avaliações e monitoramentos do programa.

No primeiro relatório interino (2018-2020)[1], verificou-se que:

- 68% das metas para melhorar as capacidades executivas visando a transparência fiscal e orçamental nos PALOP-TL foram alcançadas.
- 41% das metas para reforçar as capacidades das instituições superiores de controle e outras entidades relevantes para a auditoria/controle externo sobre os SGFP nos PALOP-TL foram atingidas.
- Apenas 14% das metas para fortalecer as capacidades dos Parlamentos e Organizações da Sociedade Civil (OSC) na fiscalização legislativa eficaz e monitoramento social dos SGFP nos PALOP-TL foram alcançadas.

Em 2020, em resposta aos impactos da pandemia, a Unidade de Gestão do Programa (UGP) concordou com a Delegação da União Europeia em Moçambique na realocação de US$1,000,000.00 para financiar uma resposta abrangente à COVID-19 nos 6 países beneficiários do Pro PALOP-TL ISC. Este plano de resposta manteve a estrutura lógica do programa, evitando alterações formais e contratuais ao Acordo de Delegação com a UE.

Em julho de 2021, o Acordo de Delegação entre a UE e o PNUD foi emendado para atualizar a análise de contexto da teoria de mudança, em resposta ao impacto socioeconômico da pandemia COVID-19 nos PALOP-TL, especialmente na governação económica e nos atores estatais e não estatais dos sistemas de gestão das finanças públicas nesses países.

No segundo relatório interino (2020-2021)[2], constatou-se que o programa contribuiu para:

- Melhorar a governação económica na região dos PALOP-TL.
- Estabelecer relações institucionais positivas e de confiança com os beneficiários nos diferentes países.
- Promover a transformação institucional por meio de reformas jurídicas e institucionais.

No final de 2021, o início do conflito entre a Rússia e a Ucrânia afetou a economia mundial, gerando incerteza e impactos na inflação e na esperada recuperação económica, após a pandemia COVID-19.

[1] https://agora-parl.org/sites/default/files/palop-publications/Relat%C3%B3rio_Narrativo_e_Financeiro_Anual_2018-2020.pdf.
[2] https://www.agora-parl.org/sites/default/files/pdf/Relatorio_Narrativo_&_Financeiro_2020_21.pdf.

Entre novembro de 2021 e dezembro de 2022, várias iniciativas foram desenvolvidas através da cooperação sul-sul e triangular, envolvendo mais de 4,000 quadros da administração pública e membros da sociedade civil, incluindo 50% de mulheres nos 6 países beneficiários. Estas iniciativas abrangeram formação acadêmica, capacitação profissional, comunidades de prática e ações de advocacia e sensibilização nos domínios da transparência orçamental, controle externo, fiscalização parlamentar e monitoramento social das contas públicas.

A estratégia de saída do programa, implementada em 2022, foi alinhada com as melhores práticas, com uma fase de transição caracterizada pela redução gradual dos recursos financeiros. Durante esta fase, algumas iniciativas foram descontinuadas, produtos foram transferidos para outras entidades e outros se tornaram autossuficientes.

Apesar do contexto macroeconómico desafiador em 2022, o programa alcançou metas importantes em cada um dos 6 países beneficiários. As metas definidas para os 3 outputs foram superadas, exceto por algumas iniciativas de informação e sensibilização, afetadas pelas medidas de combate à pandemia COVID-19.

Entre janeiro e novembro de 2023, ocorreu a fase final e de implementação da estratégia do programa, com atividades importantes como a publicação de estudos desenvolvidos por estudantes da Pós-Graduação em Finanças Públicas e o Fórum de Políticas Públicas, reunindo especialistas de todos os países para debater as práticas e desafios das Finanças Públicas.

Contexto

Nas últimas décadas, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste (PALOP-TL), avançaram significativamente na governação económica. No entanto, persistem lacunas institucionais, falta de capacidades e recursos humanos, bem como sistemas de administração pública inadequados, comprometendo a gestão eficaz das finanças públicas, fiscalização orçamental e controlo dos recursos públicos, mas também afetando negativamente outros setores de governação e desenvolvimento.

Com o propósito de apoiar esses países a fazer face a tais desafios, a União Europeia (UE), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e os Ordenadores Nacionais do Fundo Europeu de Desenvolvimento (ON FED) nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e Timor-Leste (TL) uniram esforços no contexto do Projeto de Reforço das Competências Técnicas e Funcionais das Instituições Superiores de Controlo, Parlamentos Nacionais e Sociedade Civil para o Controlo das Finanças Públicas nos PALOP e em Timor-Leste (Pro PALOP-TL ISC).

A implementação da primeira fase do Pro PALOP-TL ISC ocorreu de janeiro de 2014[3] a dezembro de 2017, financiada pela UE (10º Fundo Europeu de Desenvolvimento – FED) com um total de 6,5 milhões de euros. Essa etapa alcançou avanços importantes no controlo externo (técnico/jurisdicional, político e social) das contas e políticas públicas, transformando a governação económica nos PALOP e Timor-Leste. Destacou-se na capacitação por meio da partilha de experiências e criação de ambientes de aprendizagem entre pares, numa lógica de cooperação Sul-Sul e triangular.

Apesar dos avanços na promoção do controlo externo das finanças públicas e transparência fiscal nos PALOP-TL, desafios significativos persistem. O controlo social e externo sobre a gestão da despesa pública, juntamente com a capacidade de participação pública nos processos orçamentais e transparência orçamental, mantiveram-se como desafios para a gestão eficiente das finanças públicas nos PALOP-TL.

Com base no êxito da primeira fase, a segunda fase do Pro PALOP-TL ISC teve uma duração inicial de 3 anos, de novembro de 2018 a 2021, sendo estendida por 12 meses devido ao impacto da pandemia de COVID-19. Esta fase encerrou com a implementação da estratégia de saída entre janeiro e novembro de 2023.

Esta nova fase ampliou a lógica de intervenção, enfatizando a promoção de "instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis" (ODS 16). Além disso, estabeleceu coligações entre as partes interessadas para aumentar a transparência orçamental (executivo), o controlo externo (ISC e parlamentos) e a monitorização social (sociedade civil) das finanças, despesas públicas e contas nos PALOP-TL.

O quadro lógico e de resultados foi elaborado seguindo a Teoria da Mudança (ToC), uma hipótese de trabalho já comprovada durante e após a implementação da primeira fase do Pro PALOP-TL ISC.

A estratégia do programa alinhou-se com o Plano Estratégico do PNUD 2018-21, reconhecendo a complexidade do desenvolvimento e a necessidade de múltiplos caminhos, interligações e sinergias.

[3] O Acordo de Contribuição foi assinado com a UE em novembro de 2013.

Apesar do programa contribuir para os três cenários de desenvolvimento dos países beneficiários identificados no Plano Estratégico do PNUD 2018-21, concentrou-se em promover transformações estruturais nestes países para superar desafios estruturais num contexto incerto e de rápida evolução.

A estratégia do programa procurou fornecer respostas corporativas a questões integradas e complexas aplicáveis a todos os contextos de desenvolvimento dos seis países ACP de língua portuguesa. Buscou estabelecer parcerias potencialmente transformadoras, impulsionando transformações significativas e mensuráveis.

As atividades do Programa para a Consolidação da Governação Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas (SGFP) nos PALOP-TL (Pro PALOP-TL ISC - Fase II) foram abrangidas pela segunda área prioritária do Programa Indicativo Plurianual (MIP) PALOP-TL do 11º FED, 'Desenvolvimento da Capacidade de Governação'. Elas tiveram como objetivo melhorar o desempenho das instituições na prestação de contas e a eficácia e transparência das finanças públicas.

O Pro PALOP-TL ISC, por meio de um mecanismo operacional, possibilitou apoio técnico, formação profissional, diálogo setorial e cooperação interinstitucional entre os PALOP-TL, membros da CPLP e outros países com boas práticas, priorizando o fortalecimento das capacidades e práticas de responsabilização, eficácia e transparência dos Agentes de Gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL.

As atividades estruturais, baseadas em linhas de base existentes e desafios persistentes identificados, orientaram os Planos de Trabalho Anuais nos países beneficiários, visando atender às necessidades institucionais e nacionais.

Devido à pandemia de COVID-19, o Pro PALOP-TL ISC (Fase II) realocou recursos para uma resposta abrangente à crise desencadeada pela pandemia no SGFP e na Governação Económica dos países beneficiários. Isso incluiu adaptações no plano de trabalho, apoio técnico e ações transversais em contexto de distanciamento social e estado de emergência.

O programa gerou mecanismos e iniciativas de desenvolvimento de capacidades, Cooperação Sul-Sul e Triangular, troca de experiências e aprendizagem entre pares, promovendo dinâmicas transformacionais baseadas em instituições, processos e recursos humanos.

O Pro PALOP-TL ISC na segunda fase concentrou-se em três domínios para a consolidação da Gestão das Finanças Públicas, onde a cooperação existente entre os PALOP-TL |UE e o PNUD mostrou impactos positivos, bem como um valor acrescentado regional. Estes domínios consubstanciam-se nos seguintes resultados esperados:

O1. As **capacidades dos executivos** para garantir a transparência fiscal e orçamental nos PALOP-TL são melhoradas;

O2. As **capacidades das instituições superiores** de controlo e de outras instituições de controlo externo relevantes para garantir a auditoria/controlo externo sobre SGFP nos PALOP-TL são reforçadas;

O3. **As capacidades dos Parlamentos e OSC** para assegurar uma fiscalização legislativa eficaz

O programa incentivou uma série de atividades abrangentes que apoiaram iniciativas de capacitação, cooperação sul-sul e triangular, e trocas de experiências, visando:

- **Desenvolvimento de competências e capacidades** por meio de treinamento, assistência técnica e apoio entre pares, promovendo sinergias com instituições nacionais de capacitação existentes, bem como acordos bilaterais ou multilaterais e instalações de capacitação.
- **Realização de campanhas de divulgação e sensibilização** para disseminação de informações relevantes.
- **Promoção de reformas legais** e institucionais visando melhorias nos sistemas.
- **Aquisição e aprimoramento dos sistemas de Tecnologias de Informação** e Comunicação (TIC).
- **Estímulo à Comunidade de Práticas** (CdP) através de um mecanismo de Cooperação Sul-Sul e Triangular (SStC), utilizando a aprendizagem entre pares e a troca de experiências para destacar e assimilar as melhores práticas, atuando como estímulo para a transformação e monitoria social dos SGFP nos PALOP-TL.

Estes cinco tipos de atividades estruturais orientaram a elaboração dos Planos de Trabalho Anuais nos diferentes países beneficiários para atender às suas necessidades nacionais e institucionais. Com base em intervenções anteriores, particularmente na primeira fase do Pro PALOP-TL ISC, essas atividades foram estabelecidas a partir de linhas de base existentes. Além disso, os desafios persistentes identificados durante a contextualização e análise das partes envolvidas (com base em avaliações e relatórios internacionais) influenciaram as atividades estruturais e orientaram a elaboração dos PTA.

Em resposta à pandemia de COVID-19, o programa realocou recursos para uma resposta abrangente coordenada pelo PNUD e financiada pela UE, para lidar com a crise desencadeada pela pandemia no âmbito da Gestão das Finanças Públicas e na Governação Económica dos Países PALOP-TL. Essa realocação foi destinada a atender às necessidades emergentes resultantes do impacto socioeconómico da pandemia nos beneficiários do programa em nível nacional, incluindo Ministérios das Finanças, Instituições Superiores de Controlo, Parlamentos e Organizações da Sociedade Civil:

- Atividades de curta duração foram propostas para adaptar o plano de trabalho inicial do programa ao contexto da pandemia COVID-19, visando reforçar as capacidades técnicas e humanas das instituições beneficiárias para enfrentar e mitigar o impacto socioeconómico da crise.
- Atividades transversais em andamento foram adaptadas para serem realizadas em contextos de distanciamento social e em situações de Estado de Emergência.
- Atividades nacionais foram implementadas para responder ao impacto socioeconómico da pandemia de COVID-19.

O programa gerou mecanismos e iniciativas de desenvolvimento de capacidades, cooperação sul-sul e triangular, trocas de experiências e aprendizagens entre pares, promovendo dinâmicas transformacionais baseadas em instituições, processos e recursos humanos. O apoio à Cooperação Sul-Sul e Triangular, devido ao património histórico, administrativo e cultural compartilhado entre os seis

países, Brasil e Portugal, permitiu a inclusão de parceiros não convencionais na cooperação para o desenvolvimento, alcançando objetivos nos domínios acima mencionados.

Além disso, uma estratégia de saída e sustentabilidade foi desenvolvida e implementada no último ano do programa. Esta estratégia, alinhada com as melhores práticas, foi concebida para ter uma fase de transição no primeiro semestre de 2023. Durante essa transição, foram identificadas iniciativas do programa que foram descontinuadas, cujos produtos foram transferidos para a gestão de outras entidades e aqueles que se tornaram autossuficientes, permitindo a retirada dos recursos do programa sem necessidade de arranjos específicos.

O ano de 2022 foi marcado pela consolidação dos ganhos e investimentos realizados em parceria com os beneficiários do programa nos últimos quatro anos, focando em domínios estratégicos para a consolidação das finanças públicas nos PALOP e Timor-Leste. Esses resultados e investimentos serviram como referência para futuras intervenções, nomeadamente a formulação da terceira fase do Pro PALOP-TL ISC, tendo ainda inspirado o desenho de projetos nacionais da UE nesses países[4], intervenções de outros parceiros de desenvolvimento e Instituições Financeiras Internacionais como o FMI[5].

Atualmente, muitas das ideias e formas de fazer inovadoras que o programa vem testando desde 2014 estão a ser consideradas como melhores práticas para a abordagem aos desafios das finanças públicas. Dentre as quais, destacam-se a transversalização das questões de género nos ciclos orçamentais e de planificação com base no uso eficaz da orçamentação sensível ao género, o papel das comunidades de práticas e da cooperação sul-sul/triangular a nível institucional, ou ainda a abordagem holística aos desafios das finanças públicas – "all of government/society approach".

[4] As Delegações da EU na Guiné-Bissau, Moçambique e Timor-Leste aprovaram projetos nacionais de reforço das finanças públicas com uma lógica e escopo de intervenção, produtos e resultados esperados, parceiros de implementação muito similares aos do Pro PALOP-TL ISC.

[5] https://www.eeas.europa.eu/delegations/mauritius/improving-economic-governance-africa_en.

Estratégia de Intervenção

A estratégia do Pro PALOP-TL ISC foi alinhada com o plano estratégico do PNUD 2018-21 e foi adaptada para refletir a resposta global do PNUD ao impacto socioeconómico da pandemia de COVID-19 nos PALOP-TL, bem como as iniciativas integradas da Team Europa. Essa estratégia manteve-se centrada na premissa de que "O desenvolvimento é cada vez mais complexo", exigindo abordagens diversificadas, interconexões, compensações e sinergias.

O Acordo de Delegação que financiou o Pro PALOP-TL ISC - Fase 2 foi assinado em novembro de 2018. Durante a fase inicial de implementação do programa, que se estendeu até novembro de 2019, os Planos de Trabalho Anuais dos países foram concebidos com base em uma análise funcional abrangente de todas as partes envolvidas. Esses planos definiram ações detalhadas através de um processo inclusivo, identificando lacunas nas capacidades de cada entidade em relação ao seu mandato e as ações necessárias do programa para abordar essas deficiências. Os Planos de Trabalho plurianuais (3 anos) foram definidos em 2019 para Angola, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. No entanto, os Planos de Trabalho plurianuais da Guiné-Bissau e de Moçambique tiveram apenas ações residuais para 2019, devido à realização de eleições legislativas em outubro do mesmo ano. Timor-Leste iniciou seu Plano de Trabalho plurianual a partir de 2020.

O relatório interino narrativo e financeiro do primeiro ano foi submetido em fevereiro de 2020, exibindo uma taxa de execução de 71%, o que permitiu requisitar o segundo pré-financiamento. Em janeiro de 2020, a equipa de gestão deu início à implementação do segundo ano dos Planos de Trabalho plurianuais do programa, originalmente desenhados para um período de 3 anos, elaborados, acordados e aprovados em parceria e coordenação com as Delegações da EU, Escritórios do PNUD e instituições beneficiárias nos seis países PALOP-TL. No entanto, a eclosão da pandemia de COVID-19 gerou desafios inéditos para os Estados, globalmente e nos países beneficiários do programa, afetando significativamente a execução dos planos de trabalho inicialmente desenhados em 2019 para um período de 3 anos. Portanto, foi necessário que unidade de gestão do programa revisse a estratégia inicial para responder a esse evento imprevisto.

O executivo do programa iniciou discussões com a DUE de Moçambique para realocar o saldo do primeiro pré-financiamento dos fundos da União Europeia ao Pro PALOP-TL ISC (Fase II). As discussões tiveram por objetivo criar uma resposta abrangente de médio prazo, financiada pela UE, para lidar com o impacto da pandemia de COVID-19 nos sistemas de gestão das finanças públicas e na governação económica nos PALOP-TL. Uma estratégia diferente de muitos outros programas que se viram obrigados a reverter totalmente os seus objetivos iniciais para adotar uma nova lógica e escopo de intervenção. Em maio de 2020, a DUE de Moçambique aprovou a realocação do saldo do primeiro pré-financiamento (aproximadamente 1.000.000 USD) para atividades destinadas a fortalecer as capacidades das instituições beneficiárias do programa para fazer face ao impacto da pandemia, bem como uma estratégia para continuar a implementar as ações do programa num contexto de restrições de viagens e de aglomeração de pessoas impostos pelos estados de emergência nos países beneficiários.

Em julho de 2021, o Acordo de Delegação entre a União Europeia e o PNUD foi emendado para atualizar a análise de contexto da teoria de mudança (ToC), a fim de responder ao impacto

socioeconómico da pandemia COVID-19 nos PALOP-TL, especialmente na governação económica e nos atores estatais e não estatais dos sistemas de gestão das finanças públicas desses países.

O plano de mitigação do impacto da pandemia de COVID-19 do Pro PALOP-TL ISC foi concebido para apoiar os seus beneficiários com iniciativas de impacto rápido e com aconselhamento especializado estratégico e diálogo sobre políticas públicas no campo da gestão das finanças públicas. Essa abordagem dupla contribuiu para reforçar as respostas das autoridades dos países beneficiários em face do impacto estrutural e das transformações nos sistemas de gestão das finanças públicas. Esse plano priorizou o uso de meios digitais e de aprendizagem online, desenvolvimento de capacidades à distância e organização de atividades de cooperação para o desenvolvimento, articuladas em 3 tipos de intervenções:

- **Fóruns de discussão de alto nível sobre políticas públicas**, fornecendo aconselhamento estratégico para fortalecer as capacidades técnicas e humanas e a capacidade de previsão (foresight) das instituições beneficiárias em resposta ao impacto socioeconômico da pandemia COVID-19.
- **Digitalização das iniciativas transversais** e multi-país previstas desde o início do programa, mas agora focadas em ações não impactadas pela pandemia e adaptadas ao ambiente digital.
- **Atividades nacionais de impacto rápido** para responder às necessidades específicas e contextuais das instituições beneficiárias diante das limitações impostas pelo contexto da pandemia COVID-19 em seu funcionamento normal.

Essas ações foram bem-sucedidas na implementação dos planos de mitigação do impacto da pandemia de COVID-19 nos PALOP-TL, permitindo uma resposta oportuna e eficaz às demandas das instituições beneficiárias durante e após a pandemia.

A transversalização da igualdade de género foi uma característica destacada no conjunto dos países beneficiários, reconhecida internacionalmente como um excelente exemplo de abordagem sensível aos Direitos Humanos. Os resultados demonstraram que o programa contribuiu para a inclusão de uma abordagem de género nas práticas de governação económica nos PALOP-TL, influenciando a integração de questões de género no processo orçamental como uma ferramenta para melhorar a governação e a transparência. Além disso, as iniciativas do programa fortaleceram a boa governação económica nos países PALOP-TL, melhorando o ecossistema de gestão das finanças públicas e as capacidades institucionais de transparência, responsabilização e inclusão para atores estatais e não estatais.

Em 2022, uma análise do programa focada em componentes de inovação e expansão das ações foi realizada. Essa análise baseou-se na "umbrela framework for innovation", que define metas orientadas para o impacto, e não para o lucro, a fim de capturar valor e capacidades que não seriam adquiridos anteriormente. Essa avaliação foi feita através da análise da documentação do programa e entrevistas com vários gestores do programa nos países beneficiários.

O exercício avaliou de forma positiva a lógica de intervenção e estratégia do programa, com foco em quatro dos seis critérios da OCDE para avaliação da assistência ao desenvolvimento (DAC): relevância,

eficácia, eficiência e sustentabilidade. As conclusões retiradas da avaliação sugerem que o Programa é relevante no contexto dos países PALOP-TL.

A avaliação do programa identificou a necessidade de uma estratégia de saída para garantir um seguimento eficaz das recomendações e respostas corporativas às mesmas. Para formular essa estratégia de saída, foram identificadas três abordagens principais: "phase down" (redução gradual dos recursos do programa), "phase over" (transferência de responsabilidades para outras entidades), "phase out" (retirada dos recursos do programa sem transferência para outras entidades devido à sustentabilidade das mudanças provocadas pelas intervenções) e "phase off" (descontinuidade de atividades consideradas desnecessárias).

Além disso, a análise realizada em 2022, focada na inovação e expansão das ações, destacou três iniciativas inovadoras com impacto significativo nos países beneficiários:

- Plataforma de e-budget,
- Cursos em formato e-learning
- Orçamento Sensível ao Género

Adicionalmente, durante a pandemia de COVID-19, o programa demonstrou inovação através de webinars, um curso de pós-graduação em Finanças Públicas e a capacidade de transmitir conhecimento usando plataformas informáticas.

Essas iniciativas inovadoras não apenas demonstraram impacto nos países beneficiários, mas também apresentaram uma capacidade considerável de adaptação às condições desafiadoras provocadas pela pandemia. É crucial considerar a continuidade e sustentabilidade dessas iniciativas durante a formulação da estratégia de saída do programa, garantindo que os benefícios dessas inovações possam ser mantidos e desenvolvidos mesmo após a saída do programa. A transferência de conhecimento e responsabilidades para outras entidades pode ser uma estratégia viável para garantir a continuidade e crescimento dessas iniciativas no futuro.

O programa alcançou uma pontuação elevada na componente de inovação. Os processos de trabalho que a equipa conseguiu integrar para trabalhar mais com os atores externos e especialistas/entidades nos limites da organização foram fundamentais para compreender o grande potencial inexplorado de servir melhor os beneficiários através de processos e produtos inovadores.

Resultados Esperados

De acordo com a Teoria da Mudança, quadro lógico / quadro de recursos e resultados e lógia de intervenção do programa, as ações e inputs permitiram concretizar 3 Resultados Esperados (outputs):

No âmbito de cada resultado esperado, foi desenhado um conjunto de atividades estruturais envolvendo as partes intervenientes do programa em cada país beneficiário ou através de plataformas transversais, com o objetivo de:

- **treinar e desenvolver competências e capacidades**, formação, assistência técnica, apoio entre pares, etc., promovendo sinergias com as instituições nacionais de capacitação existentes, bem como acordos bilaterais ou multilaterais e instrumentos de capacitação;
- **promover a disseminação de informação** e campanhas de sensibilização;
- **promover reformas legais e institucionais**;
- **realizar aquisições e melhorar os sistemas de TIC**;
- **promover uma CdP através de um mecanismo de Cooperação Sul-Sul** e Triangular (SStC), usar a aprendizagem pelos pares e troca de experiências, com foco na exposição e assimilação das melhores práticas, como estímulos para a transformação.

Esses cinco tipos de atividades estruturais serviram como guias para a elaboração dos Planos de Trabalho Anuais nos diferentes países beneficiários, permitindo uma resposta às necessidades nacionais e institucionais. Essas atividades estruturais foram estabelecidas com base em linhas de base previamente existentes, que foram estabelecidas durante a primeira fase do Pro PALOP-TL ISC. Além disso, os desafios persistentes identificados na análise das partes envolvidas, que se basearam em avaliações e relatórios internacionais, contribuíram para moldar essas atividades estruturais e orientar a elaboração dos Planos de Trabalho Anuais (PTA).

Impacto

Em outubro de 2022, foi efetuada uma segunda emenda ao Acordo de Contribuição, estendendo o período de implementação do programa até maio de 2023. Isso foi feito para alinhar o programa com a fase de transição da estratégia de saída, bem como para encerrar os contratos de consultoria de longo prazo. Esta extensão permitirá uma transição mais suave entre a segunda e a terceira fase do programa, permitindo que os objetivos finais fossem alcançados e que os recursos fossem geridos de forma eficaz antes do encerramento do programa.

A formulação da segunda fase do programa identificou como objetivo geral (nível de impacto no quadro lógico) "**melhorar a governação económica nos PALOP-TL**", através da **melhoria da prestação de contas, eficácia e transparência dos atores centrais** dos sistemas de gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL.

O indicador "Controlo da Corrupção" do Banco Mundial (WBGI)[6], abrangendo o período desde o valor de linha de base em 2017 até a meta estabelecida para 2022. Este indicador é usado para avaliar a perceção da forma como o poder público é exercido para benefício de interesses privados, abrangendo diferentes escalas de corrupção, desde práticas menores até formas mais substanciais. Ele também avalia até que ponto o Estado pode estar sujeito à influência ou "captura" por elites e interesses privados.

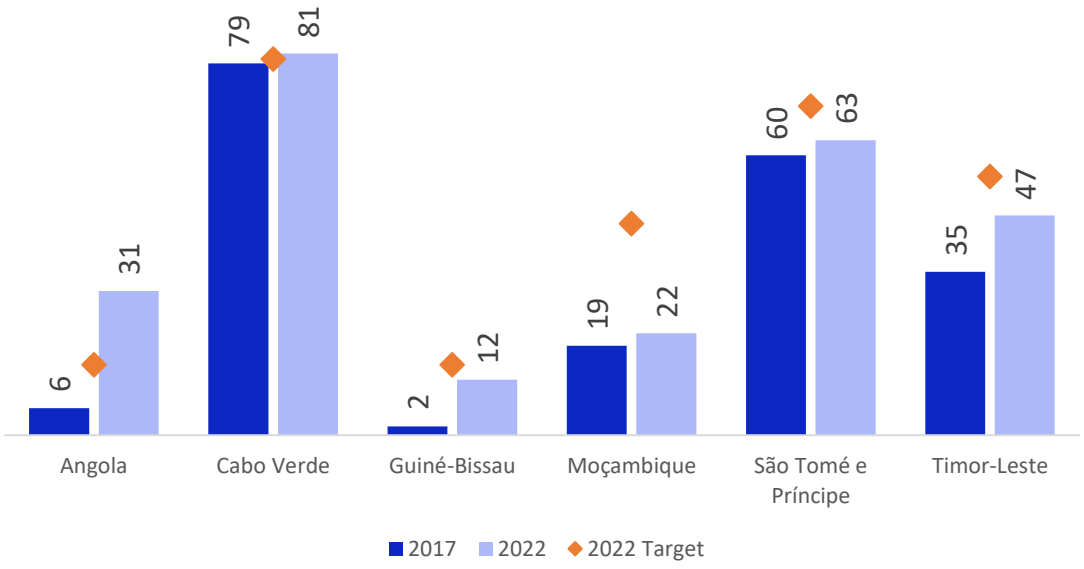


Figura 1 - Controlo da Corrupção (WBGI)

Apenas Angola e Cabo Verde superaram a meta estabelecida para o indicador "Controlo da Corrupção" do Banco Mundial (WBGI). Este indicador funciona numa escala até 100, sendo que quanto mais elevado maior o controlo da corrupção. De referir que as metas para Angola e Guiné-Bissau eram particularmente baixas, dados os pontos de partida. Em todos os países há um crescimento deste

6 https://www.worldbank.org/content/dam/sites/govindicators/doc/cc.pdf.

indicador, sendo que com exceção para Cabo Verde onde este indicador é bastante elevado, há ainda um longo caminho a percorrer nos restantes países.

O Índice de Perceção da Corrupção (CPI)[7] da Transparência Internacional revelou melhorias para todos os PALOP-TL, exceto São Tomé e Príncipe. Contudo, ao longo do período do programa (2017-2022), este indicador evoluiu positivamente em todos os PALOP.

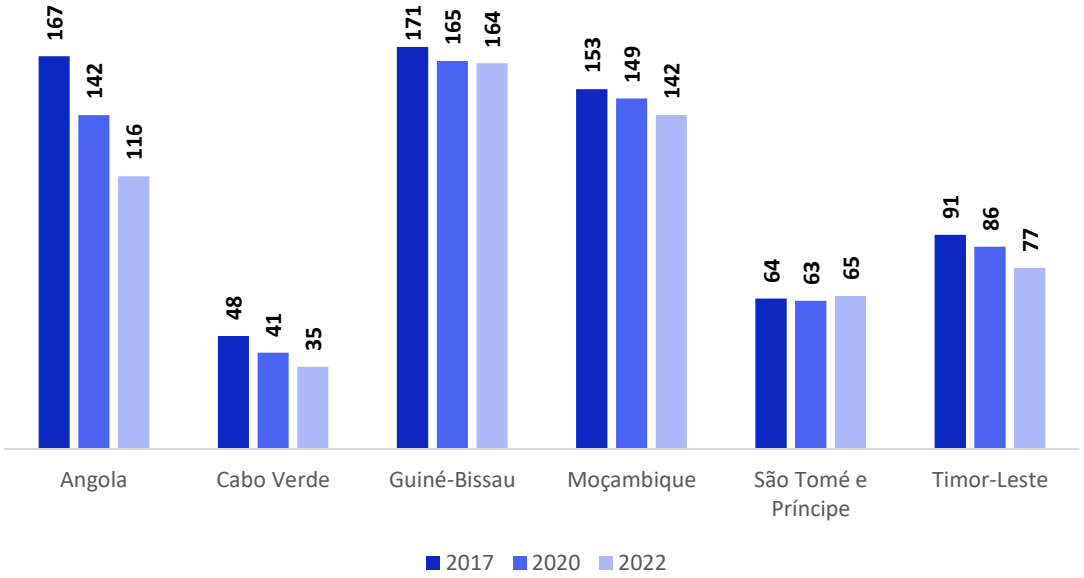


Figura 2 - Perceção de Corrupção da Transparência Internacional

Assistiu-se a uma mudança positiva e uma melhoria na governação económica dentro do contexto dos PALOP-TL ao longo do ciclo de vida do programa. Embora essa mudança estivesse prevista a longo prazo pela teoria de mudança do programa.

A teoria de mudança previu a melhoria das capacidades dos principais atores nos sistemas de gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL para promover a prestação de contas, eficiência e transparência na gestão das Finanças Públicas.

Os dados provenientes do Inquérito Orçamento Aberto (Open Budget Survey)[8], com informações disponíveis até 2021[9], permitiram registar o progresso dos indicadores entre 2017 e 2021. De uma maneira geral, entre os PALOP-TL cobertos por esta avaliação, com exceção de Angola (que caiu do lugar 80 para 94), todos os demais países registraram uma melhoria em sua classificação de prestação de contas (accountability), o que indica um progresso positivo no fortalecimento da prestação de contas e da transparência na gestão das finanças públicas nos PALOP-TL durante o período abrangido pelo programa.

[7] https://www.transparency.org/en/cpi/2022?utm_source=linkedin&utm_medium=social&utm_campaign=cpi2022.
[8] https://internationalbudget.org/open-budget-survey/.
[9] À data de formulação do presente relatório, os mais recentes resultados do OBS disponíveis referiam-se a 2021.

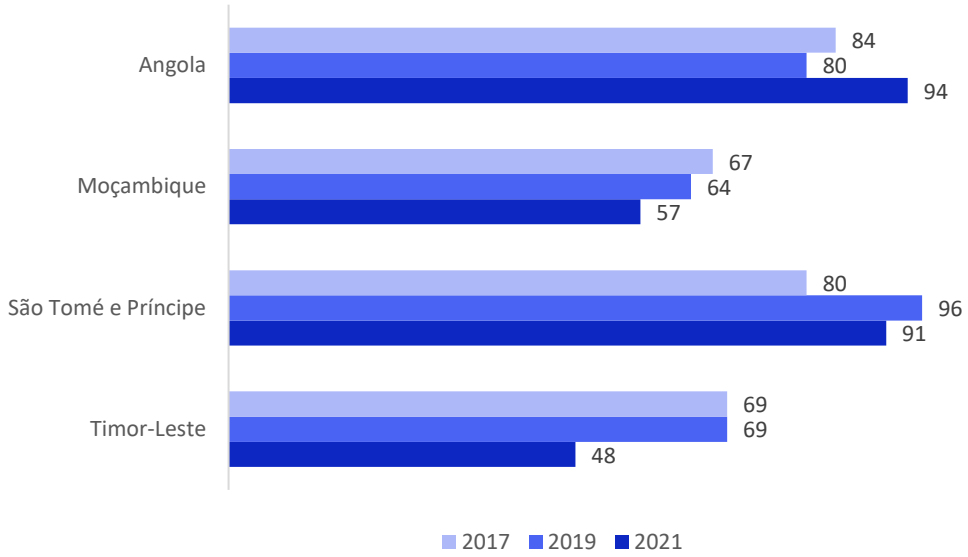


Figura 3 - Rankings Open Budget Survey

No que se refere ao indicador de Transparência do Inquérito Orçamento Aberto, que mede o acesso público às informações sobre como o governo central arrecada e gasta recursos públicos numa escala de 0 a 100, os países avaliados tinham como alvo para 2022 uma classificação entre 41 e 60. Observa-se que todos os países avaliados apresentaram uma evolução favorável neste indicador. São Tomé e Príncipe, apesar da quebra na classificação verificada em 2019, conseguiu recuperar o valor base observado em 2017, atingindo novamente a classificação de 30.

Isso indica que, em geral, houve melhorias na transparência orçamental, especialmente nos países considerados, conforme medido pelo Inquérito Orçamento Aberto. É um sinal positivo de avanço na disponibilização de informações sobre as finanças públicas para o público em geral.

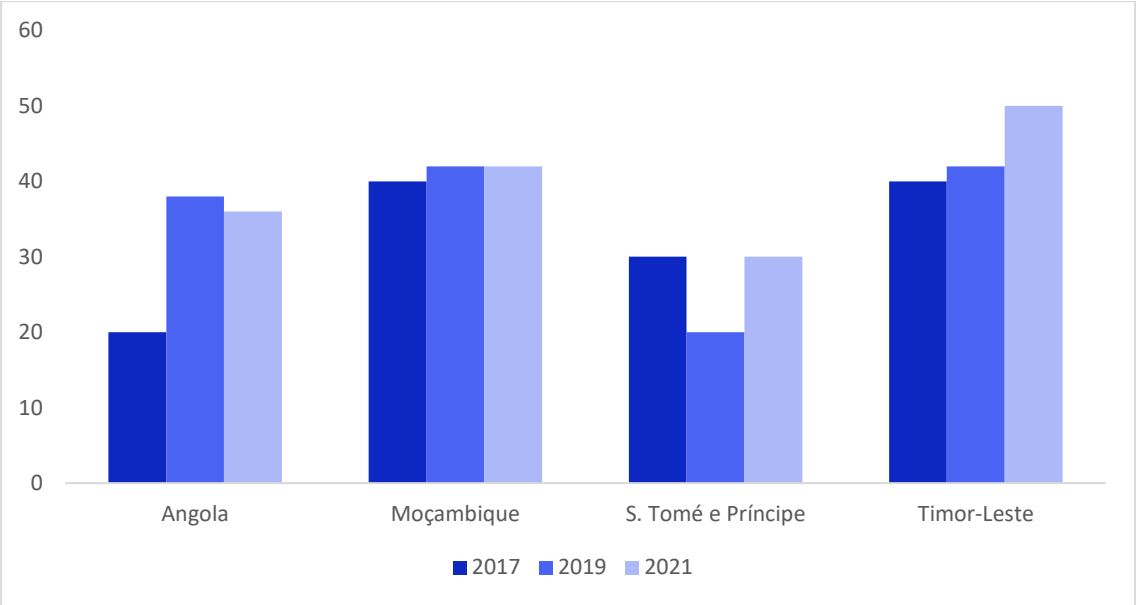


Figura 4 - OE 2.1. Transparência

Ao analisar a dimensão da Participação Pública no processo orçamental, que avalia as oportunidades formais oferecidas aos cidadãos para participar nas diferentes fases do processo orçamental, apenas Moçambique registrou uma melhoria entre 2019 e 2021, ultrapassando até mesmo a meta estabelecida para 2022. Durante esse período, Angola manteve uma classificação baixa enquanto Timor-Leste viu sua pontuação diminuir ligeiramente. São Tomé e Príncipe permaneceu com a pontuação de 0. Em nenhum desses países houve uma melhoria significativa nas oportunidades de participação pública no processo orçamental, o que está alinhado com as tendências mais globais deste indicador.

Os países analisados enfrentaram dificuldades em proporcionar oportunidades mais amplas e significativas para a participação pública nas fases do processo orçamental, algo que pode ter impacto na inclusão e na representação dos cidadãos nas decisões financeiras governamentais.

Resultados

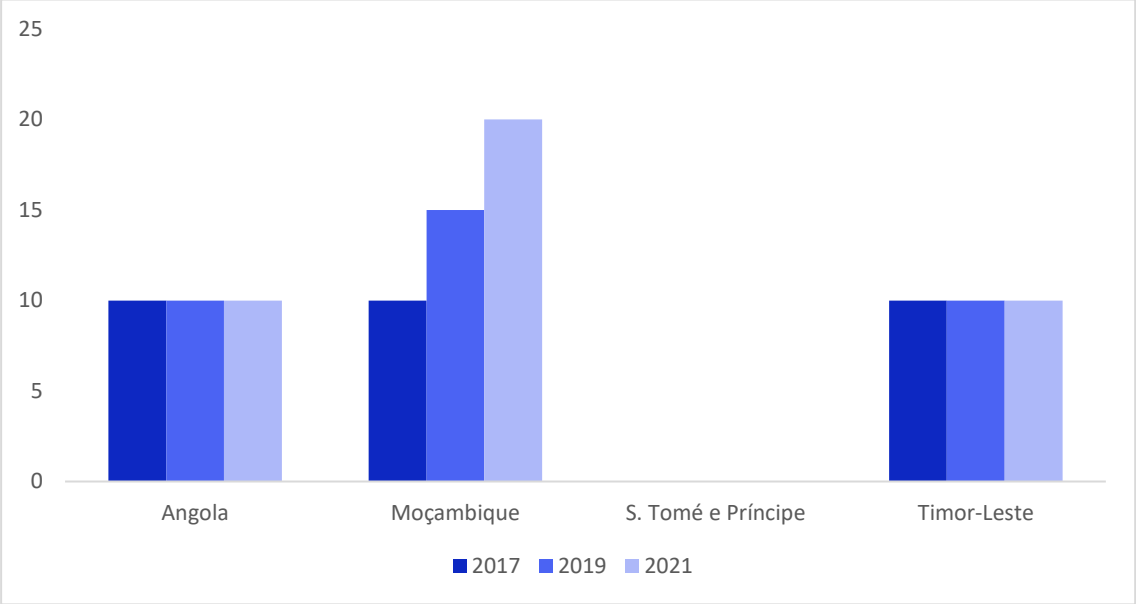


Figura 5 - Indicador de Outcome: OE 2.2. Participação Pública

Por último, no que diz respeito à dimensão que mede a capacidade e Independência da Fiscalização Orçamental, para o período acima referido, enquanto Moçambique registou um ligeiro declínio na pontuação, os demais países avaliados mantiveram ou melhoraram suas respetivas pontuações. Contudo, nenhum ultrapassou ainda a meta para 2022 estabelecida no quadro lógico.

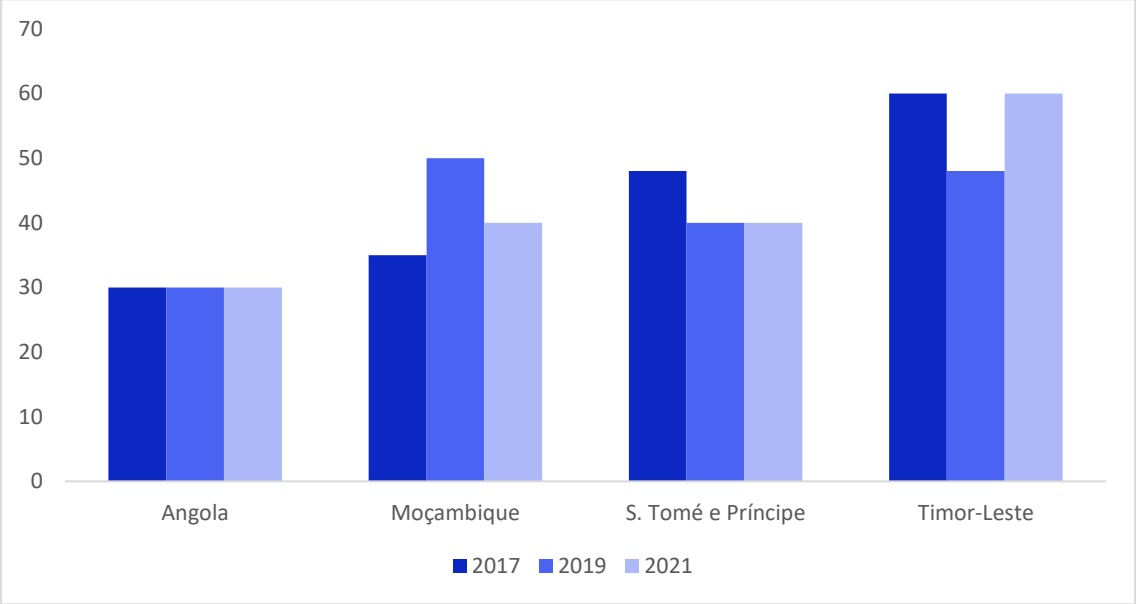


Figura 6 – Independência da Fiscalização Orçamental

Os *"Policy & Institutional Assessments"* (PIA)[10] do Banco Mundial capturam dimensões importantes, como a transparência, prestação de contas e corrupção no setor público. Esses relatórios avaliam

[10] https://data.worldbank.org/indicator/IQ.CPA.TRAN.XQ?end=2021&name_desc=false&start=2005.

anualmente até que ponto o executivo pode ser responsabilizado pelo uso de recursos e pelos resultados de suas ações pelo eleitorado, pelo legislativo e judiciário, bem como até que ponto os funcionários públicos dentro do executivo são responsáveis por decisões administrativas, uso de recursos e resultados obtidos. As principais dimensões avaliadas incluem a prestação de contas do executivo a instituições fiscalizadoras de sua ação (parlamento e instituições superiores de controle), a prestação de contas dos servidores públicos por seu desempenho, o acesso da sociedade civil a informações sobre assuntos públicos e a "captura do estado por interesses escusos".

A tabela 1 registra a evolução dessa dimensão entre 2012 e 2022 para todos os PALOP-TL (Angola apenas tem dados disponíveis até 2013). Destaca-se Cabo Verde, que está significativamente acima da média da África Subsaariana (4.5 contra 2.7) e da média mundial (4.5 contra 2.9). No entanto, desde 2017, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste têm consistentemente mantido valores acima da média mundial. Por outro lado, Guiné-Bissau e Moçambique, têm registrado um declínio nessa dimensão ao longo da década de 2012 a 2021, estando também abaixo das médias para a sub-região subsaariana e mundial.

Esse panorama sugere que há variações significativas entre os países em termos de transparência, prestação de contas e redução da corrupção no setor público ao longo do tempo, com alguns países mantendo consistentemente uma boa performance e outros enfrentando desafios crescentes ou persistentes nesses aspetos.

Tabela 1 - Classificação para transparência, prestação de contas e corrupção no setor público

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Angola	2.5	2.5									
Cabo Verde	4.5	4.5	4.5	4.0	4.0	4.0	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5
Guiné-Bissau	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Moçambique	3.0	3.0	3.0	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.0	2.0	2.0
São Tome e Príncipe	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
Timor-Leste	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	3.0	3.0	3.0	3.0
Africa. Subsariana	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7
Mundo	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.8	2.8	2.8	2.9	2.9	2.9

Fonte: World Development Indicators; Classificação (1=baixa to 6=alta)

Os resultados esperados foram geralmente bem-sucedidos na realização de suas metas. Das 15 metas estabelecidas no Quadro Lógico do programa para esse ano, apenas duas não foram ultrapassadas, resultando em um sucesso quantitativo de 87% na realização das metas[11].

Uma análise agregada dessas metas proporciona uma visão geral do sucesso na concretização dos objetivos do programa, demonstrando que a grande maioria das metas planejadas foi alcançada, o que sugere um desempenho positivo na execução e implementação do programa. Exceção para as ações de disseminação da informação que ficaram abaixo do número esperado.

Treinar e desenvolver competências e capacidades

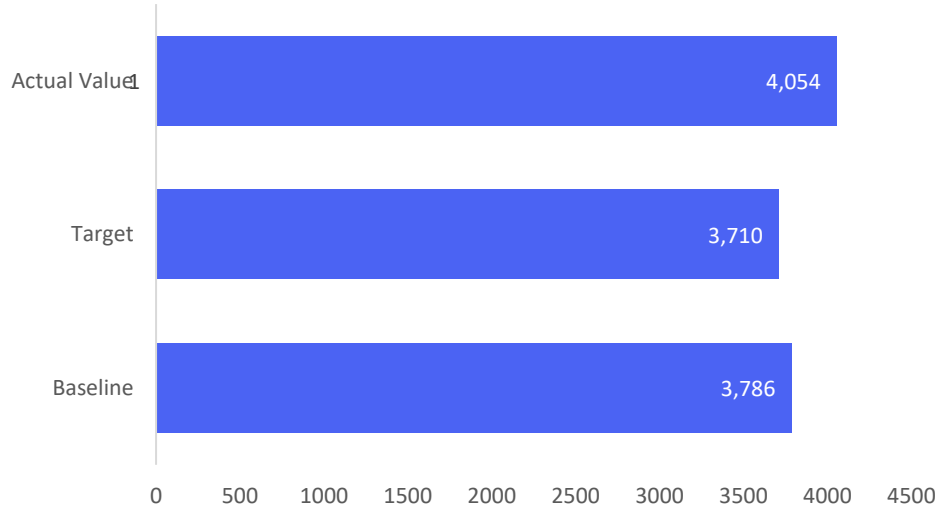


Figura 7 - Indicadores de Output: Desenvolvimento de Competências

Melhorar os sistemas de TIC

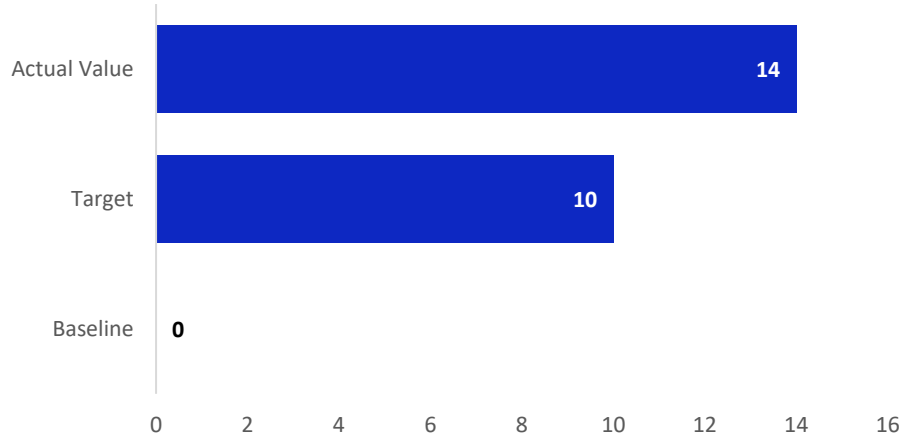


Figura 8 - Indicadores de Output: Utilização das TIC

[11] Para mais detalhes, consultar o dashboard dos resultados do programa: https://lookerstudio.google.com/reporting/2ad63ab8-6797-4375-a28f-036acac173a2/page/p_arkm804fpc.

Promover CdP através de um mecanismo de Cooperação Sul-Sul

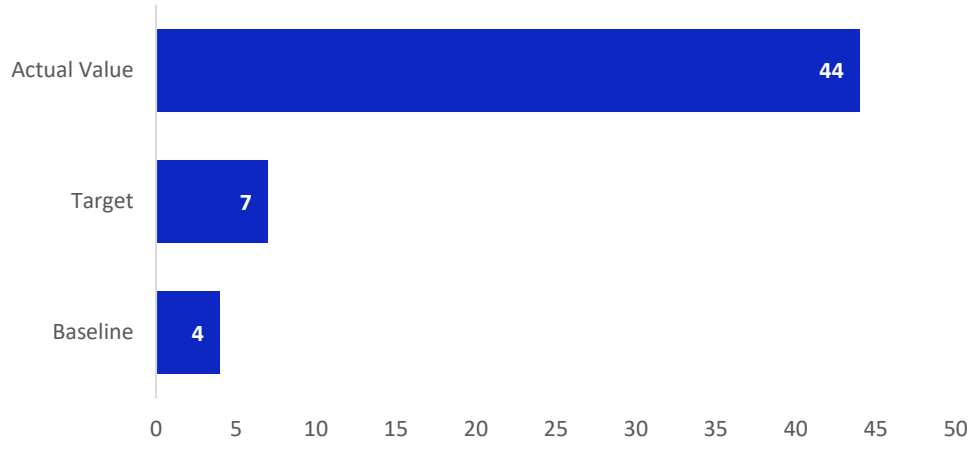


Figura 9 - Indicadores de Output: Comunidades de Prática

Promover a disseminação de informação

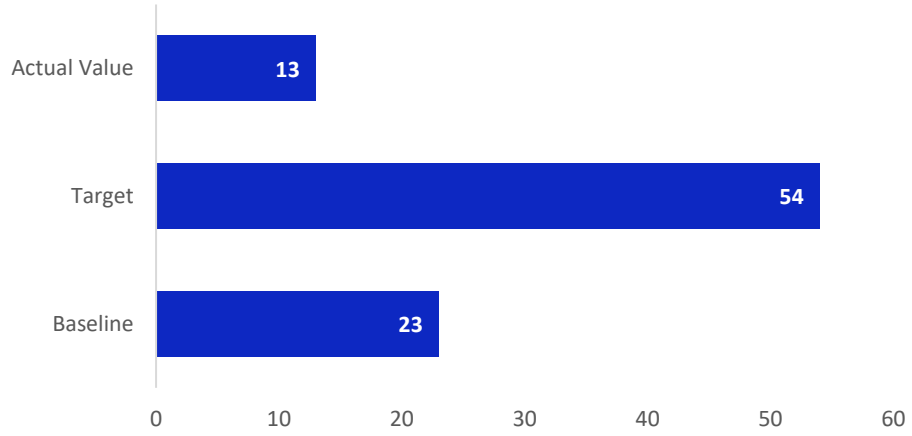


Figura 10 - Indicadores de Output: Ações de Informação e Sensibilização

É ainda de salientar o esforço que se realizou a nível de divulgação nas redes com a criação de canais em todas a principais plataformas: Facebook[12], Instagram[13], YoutTube[14], LinkedIn[15] e X (Twitter)[16] todos com um crescimento assinalável de seguidores ao longo do período em causa.

A melhoria na imagem foi também assinalável, assim como a simplificação na linguagem de comunicação – ver Anexo 3.

12 https://www.facebook.com/195528177132698?ref=embed_page.
13 https://www.instagram.com/propaloptlisc.
14 https://www.youtube.com/@propaloptlisc5962.
15 https://www.linkedin.com/in/pro-palop-tl-sai-48b62118b/.
16 https://x.com/ProPALOP/

Atividades para Fechar

Publicações

Gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL: as vozes dos atores – Volume 1 e 2

A coletânea de estudos é uma forma de prestação de contas e também um reconhecimento do trabalho de pesquisa realizado pelos alunos de pós-graduação em Finanças Públicas. Especialmente financiado pela União Europeia e gerido pelo PNUD no âmbito do Programa ProPALOP/TL, o programa contou com a colaboração científica e técnica do Tribunal de Contas de Portugal em parceria com o Iscte-IUL.

A participação ativa de alunos de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste é muito valorizada, resultando em conquistas frutíferas. Esses estudos aprofundam temas estruturais das Finanças Públicas, explorando suas relações com a economia, os orçamentos públicos, a gestão financeira e a contabilidade pública, a contratação pública, os sistemas de controlo interno, a auditoria pública e as responsabilidades inerentes à gestão financeira pública. Este é um passo importante para o desenvolvimento e compreensão das finanças e governação pública em diferentes contextos e países.

O lançamento do terceiro volume foi agendado para o início de 2024.

Finanças Públicas e Transparência nos PALOP-TL – Artigo

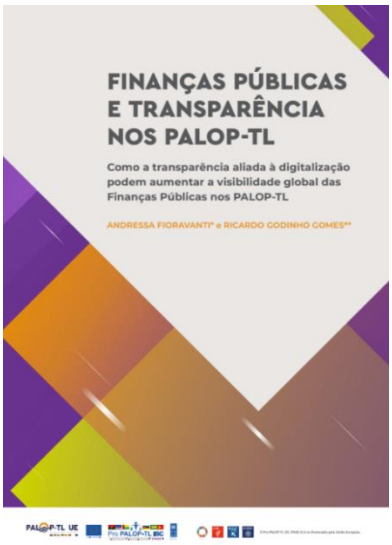
O artigo ressalta a importância fundamental da transparência não apenas como uma obrigação legal, mas como uma poderosa ferramenta para fortalecer a accountability e fomentar a participação dos cidadãos na governação e democracia. A iniciativa "Plataforma Digital Orçamental da Sociedade Civil

PALOP-TL" foi desenvolvida para auxiliar organizações da sociedade civil na análise de dados oficiais divulgados, impulsionando, assim, a transparência e a responsabilização nos países em questão.

Esta plataforma tem como base o "Índice de Transparência Orçamental PALOP-TL", o qual avalia a adesão às melhores práticas globais nos PALOP-TL, especialmente quanto à disponibilidade de dados sobre receitas e despesas planejadas e executadas. Utilizando dados provenientes de relatórios oficiais em formatos fechados, como o PDF, essa plataforma os converte em bases de dados estruturadas e digitalizadas, permitindo análises interativas acessíveis ao público e a todas as partes interessadas. Esse processo explicita a transparência e a abertura dos dados referentes às finanças públicas nos PALOP-TL.

Entretanto, os resultados da avaliação destacaram a escassez de dados abertos, já que as únicas fontes de informação orçamental são os relatórios oficiais disponíveis apenas em formatos de leitura restritos. Não obstante os desafios, esses dados têm viabilizado um programa que, embora não seja de domínio público, contribui significativamente para aumentar a transparência nos países.

A criação dessa plataforma exemplifica um modelo de gestão da informação proposto, enfatizando a relevância dessa iniciativa, a qual não implica em custos adicionais para a administração estatal. A colaboração entre o Estado e terceiros pode representar um avanço considerável na transparência estatal, bem como na melhoria do acesso do cidadão comum às informações sobre a atuação governamental. Em última análise, seja por meio do acesso direto a esses portais ou pela forma como os meios de comunicação tradicionais os utilizam, os cidadãos podem obter informações confiáveis para informar suas decisões políticas.

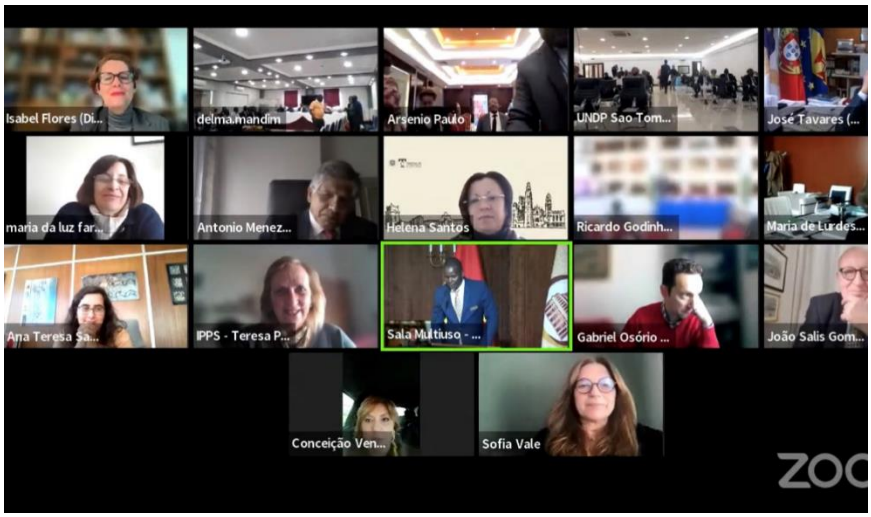


As cerca de 20 publicações[17] produzidas no contexto do Pro PALOP-TL ISC estão disponíveis no website, às quais juntam-se os conteúdos programáticos de cerca de 20 comunidades de práticas[18] e 6 webinar series[19].

17 https://www.agora-parl.org/pt-pt/pro-palop-tl-sai/publicacoes.
18 https://www.agora-parl.org/pt-pt/pro-palop-tl-sai/comunidade-de-praticas.
19 https://www.agora-parl.org/pt-pt/pro-palop-tl-sai/webinar-series.

Capacitação

Pós-Graduação em Finanças Públicas- 2 edições



O Curso de Pós-Graduação em Gestão das Finanças Públicas, foi concebido na primeira fase programa, em 2015, pelo ISCTE-IUL|IPPS e pelo Tribunal de Contas de Portugal, e até julho de 2023 realizou 7 edições, envolvendo mais de 400 quadros dirigentes da administração pública e sistema de gestão das Finanças Públicas, policy-makers e decisores políticos, nos PALOP-TL. O curso é uma formação académica formal acreditado com 60 ECTs em 8 Unidades Curriculares.

II Fórum de Finanças Públicas - Construir Instituições Fortes e Inclusivas

O II Fórum das Finanças Públicas promoveu o debate entre interlocutores de Portugal e dos PALOP e Timor-Leste sobre as práticas e desafios ligados às Finanças Públicas, articulando as diversas temáticas teóricas com as práticas de referência dos países representados, organizado no âmbito do Protocolo de Cooperação entre o Iscte e o Pro PALOP-TL ISC.

Contou com intervenção de 26 especialistas representantes de todos os países, incluindo altos representantes governamentais.

Atividades de transição entre as fases 2 & 3

Workshop de Consolidação da Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas em Cabo Verde

Entre os dias 11 a 15 de setembro de 2023 realizou-se na cidade de Praia (Cabo Verde), o Workshop de Consolidação da Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas, organizado pela OISC/CPLP. O Workshop teve com principal objectivo promover um encontro de trabalho entre a equipe coordenadora do Tribunal de Contas da União do Brasil (TCU-Brasil) e os membros das equipes de auditoria das seis Instituições Superiores de Controle participantes da Auditoria Coordenada das Áreas Protegidas, nomeadamente: os Tribunais de Contas de Angola, de Cabo Verde, da Guiné-Bissau, de São Tomé e Príncipe, o Tribunal Administrativo de Moçambique e a Câmara de Contas do Timor-Leste. Participaram neste Workshop cerca de 20 quadros das ISCs da OISC-CPLP.

Fonte: https://tribunalcontas.cv/news/auditoria-coordenada-em-areas-protegidas-3a-edicao-oisccplp-workshop-de-consolidacao

Conferência Global sobre Finanças Públicas para um Desenvolvimento Inclusivo e Sustentável: O papel das iniciativas orçamentais estratégicas e da política fiscal (Istambul)

O Pro PALOP-TL providenciou apoio para a participação de 2 quadros do Ministério das Finanças de Cabo Verde na Conferencia Global sobre finanças publicas realizada em Istambul. A conferência juntou personalidades e quadros de alto nível dos Ministérios das Finanças, Parlamentos, Administrações Fiscais, sociedade civil e parceiros internacionais (PNUD, UNICEF, FMI e OCDE) para partilhar experiências, boas praticas e discutir em torno dos mecanismos para reforçar a orçamentação e a política fiscal para os ODS. A conferência serviu também para o desenvolvimento de capacidades para abordagens integradas sobre finanças públicas para os ODS.

Fonte: https://sdgfinance.undp.org/news-events/public-finance-conference-2023

1ª Edicao Mulheres na Lideranca ISCs

O Pro PALOP-TL em parceria com o Tribunal de Contas da União do Brasil laçaram em 20123 a 1ª edição do Programa de Intercâmbio (ProInter). A primeira edição teve como tema “Mulheres na Liderança”, tendo como publico alvo, mulheres auditoras ocupando posições de liderança nas ISC da CPLP. Este programa teve como objetivo de promover a troca de experiências e conhecimentos sobre diversidade, inclusão e equidade no âmbito interno das ISC, bem como desenvolver estratégias e disseminar boas práticas no controle de políticas públicas de direitos humanos e equidade. O programa teve duas etapas, a primeira em formato híbrido, que abordou uma série de tópicos relevantes para promover a discussão e o fortalecimento da presença feminina em cargos de liderança e a segunda etapa (presencial) a realização de palestras, painéis de debates e workshops, com o objetivo de identificar desafios e oportunidades relacionados à gestão de equipes, fortalecer a rede de contatos e de cooperação entre líderes auditoras. Participaram neste evento, um total de 12 mulheres provenientes das ISC dos PALOP-TL.

Fonte: https://www.oisccplp.org/noticias/tcu-brasil-prointer-tcu-edicao-mulheres-na-lideranca/

XII AG OISC-CPLP - Guine Bissau

Entre os dias 06 a 10 Novembro 2023 realizou em Bissau (Guiné-Bissau) a XII Assembleia Geral da OISC | CPLP sob o tema "Comunicar e promover os valores e os benefícios das ISC: comunicação eficaz e relação com as partes interessadas". A Assembleia Geral contou com a participação de 10 Quadros das ISCs do PALOP-TL, que foram suportados pelo Pro PALOP-TL, para alem do Brasil, Macau e Portugal.

Fonte: https://www.oisccplp.org/xii-bissau-guine-bissau-2023/

TAX SDG Dialogue Nova Iorque

O Diálogo sobre Impostos e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foi um evento realizado entre os dias 14 a 17 de Novembro de 2023, em Nova York, organizado pelo PNUD em parceria com a Universidade de Columbia, governos da Finlândia e da Noruega. O encontro constituiu um momento para avaliar o progresso no alinhamento dos sistemas fiscais com os ODS tendo em conta que nos aproximamos ao ano 2030, o qual constitui o ano de alcance dos ODS / Agenda 2030. O Pro PALOP-TL garantiu a participação de 3 Quadros do Tribunal de Contas e Ministério das Finanças de Cabo Verde.

Fonte: https://www.taxforsdgs.org/dialogue-2023

Componente de Inovação

Em 2022 foi realizada uma análise à componente de inovação do programa com base na análise documental, entrevistas a membros do programa e aplicação da "umbrela framework" para medir o impacto da inovação desenhada para ser utilizada pelo público, por instituições governamentais e por organizações sem fins lucrativos (ver anexo 4).

Esta análise conclui que os membros da equipa estão conscientes dos esforços de inovação do programa, ainda que não envolvidos diretamente na organização das ações inovadores. Foram referidos 3 produtos do programa como mais inovadores, o eBudget, os Cursos de Formação em eLearning e o Orçamento Sensível ao Género.

Plataforma PALOP-TL *e*-Budget

A plataforma PALOP-TL *e*-Budget[20] é a primeira ferramenta do seu género a operar nos países de língua portuguesa de África e em Timor-Leste, bem como a primeira a operar em mais de um país e a oferecer opções para análise comparativa da responsabilidade e transparência dos sistemas de gestão financeira pública desses países.

[20] https://www.paloptl-ebudgets.org/.

A estrutura inicial da ferramenta foi desenvolvida pela equipa do programa e pelos consultores, com a ideia de ser posteriormente desenvolvida e enriquecida por uma rede de organizações da sociedade civil localizadas nos seis países que fazem parte do programa.

A plataforma foi construída com base nos relatórios oficiais publicados em formatos fechados, tendo sido estruturados e organizados para garantir a sua análise pronta imediata. Para dar visibilidade e incentivar avanços no tema, foi construído o primeiro Índice de Transparência Orçamental focado nos PALOP-TL, o qual resume a qualidade da transparência no fornecimento dos dados básicos da receita e despesa que compõem esta plataforma.

Índice PALOP-TL de Transparência Orçamental (ITO PALOP-TL)

		Dados Abertos (0-100)	Relatórios Orçamentais (0-100)	Qualidade da Informação (0-100)	Índice de Transparência Orçamental (0-100)
1	SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	0	71	89	68
2	MOÇAMBIQUE	0	84	78	63
3	CABO VERDE	0	75	72	58
4	ANGOLA	0	82	56	50
5	TIMOR LESTE	0	63	50	43
6	GUINÉ BISSAU	0	33	33	27
	MÉDIA	**0**	**68**	**63**	**51**

Figura 11 - Índice PALOP-TL Transparência Orçamental

Conforme referenciado na metodologia[21], o objetivo do ITO PALOP-TL é avaliar se os padrões globais de boas práticas estão sendo respeitados nos PALOP-TL em relação à disponibilidade de dados de receitas e despesas previstas e executadas que alimentam a plataforma orçamental. A plataforma reúne informações de diferentes relatórios oficiais em PDF. As informações são identificadas,

[21] https://www.paloptl-ebudgets.org/static/reports/methodology_2021_pt.0332785a53b9.pdf.

extraídas, estruturadas e disponibilizadas para a consulta em bases de dados em formato aberto e visualizações interativas que ampliam o acesso e o consumo.

O objetivo é avaliar se os padrões globais de boas práticas estão sendo respeitados nos PALOP-TL em relação à disponibilidade de dados de receitas e despesas previstas e executadas que alimentam a plataforma orçamental. A plataforma reúne informações de diferentes relatórios oficiais em PDF. As informações são identificadas, extraídas, estruturadas e disponibilizadas para a consulta em bases de dados em formato aberto e visualizações interativas que ampliam o acesso e o consumo.

Cursos de Formação em *e*-Learning

A oferta dos Cursos Online ("eCursos") do Pro PALOP-TL ISC[22] é inovadora, tanto no que diz respeito ao conteúdo veiculado, quanto à visualização/aplicação desse conteúdo. Do ponto de vista do conteúdo, a particularidade desses eCursos é que são "aplicados": baseados em evidências empíricas e teorias, fornecendo muitas diretrizes abrangentes, boas práticas e teorias.

Os eCursos têm uma forte componente do contexto e prática profissional, porque são desenhados com base em Comunidades de Práticas organizadas e formações ministradas nos 6 PALOP-TL pela equipa de especialistas do Pro PALOP-TL ISC, peritos e académicos parceiros do programa.

Os *e*Cursos podem ser aplicados numa modalidade "self-paced", com uma visualização de conteúdos on-line, de forma autónoma e de acordo com a disponibilidade individual dos usuários; assim como numa modalidade mista/combinada, em ambiente controlado, em sala, onde facilitadores acreditados são responsáveis pela aplicação dos cursos. Por outro lado, os eCursos podem ser ministrados num formato "clássico", por via de instrução e entrega de conteúdo muito tradicional.

Jogos On-line

Foi ainda desenvolvida uma abordagem de aprendizagem baseada em jogos online, a qual aumenta a interatividade e engajamento dos usuários e uma aquisição de conhecimento mais eficiente. Esta abordagem permite que os novos cursos eLearning do Pro PALOP-TL ISC possam também ser usados como uma ótima ferramenta de advocacia/sensibilização, expandido o seu uso para além dos limites do grupo de usuários tradicional.

[22] https://www.agora-parl.org/pt-pt/pro-palop-tl-sai/e-learning-palop.

Os cursos foram disponibilizados, em português e inglês, gratuitos, cobrindo temas relacionados com a gestão das Finanças Públicas e temas transversais da atualidade, aos quais veio juntar-se um novo curso sobre orçamentação sensível ao género que se inspira na metodologia e trabalho que vem sendo desenvolvido pelo Pro PALOP-TL ISC.

Orçamento Sensível ao Género

A igualdade de género, a abordagem baseada nos direitos humanos e a boa governação constituem as questões transversais do programa. O programa está alinhado com a Agenda 2030, contribuindo para a aceleração do progresso no cumprimento das metas para o ODS 5 (Alcançar a igualdade de gênero e empoderamento de todas as mulheres e mulheres jovens) e ODS 16 (Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionando acesso universal justiça e construção de instituições eficientes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis). Outrossim, a lógica de intervenção está alinhada com as quatro áreas prioritárias para a transversalização da igualdade de género na Estratégia de Igualdade de Género do PNUD 2018-2021; bem como o Plano de Ação da União Europeia para a Igualdade de Género e o Empoderamento das Mulheres; e as políticas nacionais dos PALOP-TL sobre igualdade de género.

A elaboração do Modelo Pro PALOP-TL ISC para a integração da abordagem de género no ciclo orçamental, foi precedida de intensa pesquisa e discussão sobre o quadro referencial e teórico a

seguir. Foram utilizados referências e ferramentas do PNUD e da OCDE-CAD para marcadores de género, e do Sistemas de Seguimento dos Mecanismos Financiamento para a Igualdade de Género as Nações Unidas.

Neste âmbito, a OSG, no contexto Pro PALOP-TL ISC, pode ser considerada um instrumento de influência e de gestão, aplicável em todo o ciclo de planificação e de orçamentação, que enriquece e aumenta a transparência do processo de tomada de decisão, na medida em que permite visualizar como os investimentos e gastos impactam no status socioeconómico e as oportunidades de mulheres e homens. Possibilita tirar da invisibilidade as desigualdades existentes.

A abordagem do programa usa a ferramenta da orçamentação sensível ao género para melhorar a transversalização de metas de género nos planos nacionais de desenvolvimento sustentável de médio e longo prazo, e nos ciclos orçamentais de curto-prazo[23].

Esta abordagem reforçou as capacidades de fiscalização parlamentar e de monitoria social, bem como de avaliação e controlo pelos tribunais de contas, do cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados (nas esferas nacional e internacional) e da implementação das políticas de igualdade de género. A ferramenta permitiu uma integração mais eficaz da dimensão do género nos ciclos de planeamento e orçamental nos PALOPTL, conduzindo a reformas políticas duradouras na maioria deles.

No início da implementação do programa, em 2019, nenhum dos seis países beneficiários tinha adotado a orçamentação sensível ao género no seu ciclo orçamental, em 2022, cinco desses países já o fizeram. Por razões ligadas à instabilidade institucional e política, apenas a Guiné-Bissau ainda não adotou a OSG. No entanto, todos os 6 países endossam essa abordagem, o que não era o caso no arranque do programa em 2019 – apenas Cabo Verde endossava a abordagem nessa altura.

Em matéria de transversalização da abordagem de género nas intervenções do programa e de promoção da igualdade de género nos PALOP-TL com apoio do programa, as metas projetadas para 2022 foram alcançadas com bastante sucesso.

A abordagem utilizada tem resultados positivos concretos - os países beneficiários desenvolvem processos, sustentados pela apropriação nacional desses procedimentos metodológicos da OSG com resultados que indicam que a aplicação dessa abordagem tem influenciado positivamente as políticas públicas para a promoção da igualdade de género. O impacto imediato verificável é o aumento gradual, entre 2017 e 2022, das alocações de verbas nas POE (OE em Moçambique) para Programas e Projetos que promovem a igualdade de género de forma direta ou indireta. Os resultados obtidos foram impulsionados pela pesquisa e pela análise documental, mas também pela advocacia, capacitação técnica e aconselhamento "político" realizado no âmbito da implementação do Programa Pro PALOP-TL ISC. A dinâmica do processo de implementação, que se retroalimenta, tem influenciado de forma satisfatória o próprio programa Pro PALOP-TL ISC no que tange a efetivação dos objetivos pretendidos respeito a OSG e a implementação de mecanismos de governação transparentes e sensíveis ao género.

[23] https://www.agora-parl.org/pt-pt/pro-palop-tl-sai/articles-publications/orcamentacao-sensivel-ao-genero.

No final de 2023, o PNUD integrou a abordagem do Pro PALOP-TL para a transversalização do género nas fases de planificação (longo-prazo) e de orçamentação, assim como da auditoria[24], na sua política de promoção da igualdade de género e nos seus programas *Equanomics*[25] e Selo de Igualdade de Género[26].

24 https://www.agora-parl.org/pt-pt/pro-palop-tl-sai/articles-publications/durable-transformation-and-structural-changes-gender.
25 https://stories.undp.org/equanomics.
26 https://www.gendersealpublicinstitutions.org/pt/sobre-o-pnud-2/.

Satisfação dos Participantes com as Ações Realizadas

O nível de satisfação dos participantes em relação ao desenvolvimento de competências e ao nível dos resultados do programa foi analisado aquando da avaliação intercalar realizada no ano 2021.

Para o efeito responderam ao inquérito teve 40 participantes de todos os países beneficiários, 22 mulheres; 18 homens.

De uma forma global, o nível de aquisição de conhecimentos e de competências obteve um nível de satisfação elevado de entre os participantes das instituições superiores de controlo, bem como, dos participantes pertencentes ao parlamento e OSC. Os membros dos executivos, apesar de apresentarem um nível de satisfação inferior, não deixaram, no entanto, de identificar a sua satisfação com o programa. A avaliação constatou que o Programa melhorou as capacidades individuais dos participantes em todos os grupos-alvo.

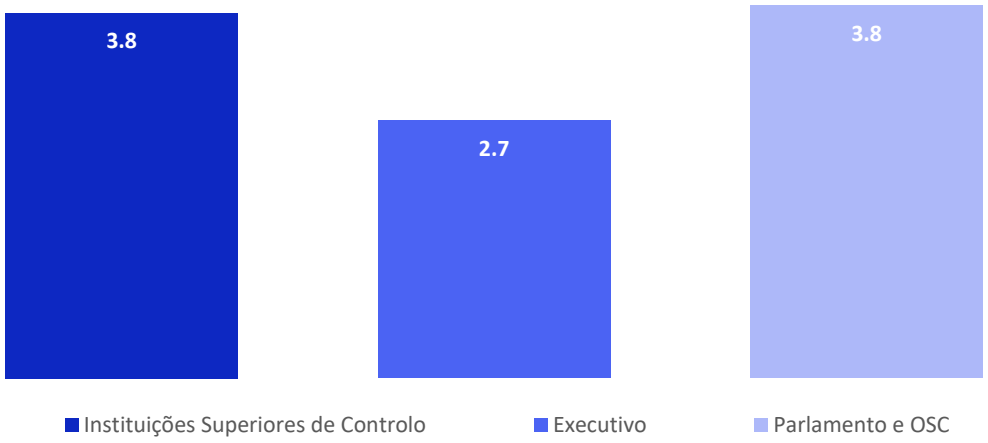


Figura 12 - Satisfação global com as competências desenvolvidas

De uma forma mais detalhada, no que respeita aos resultados das iniciativas de formação e desenvolvimento de competências foram positivos.

No global os diferentes atores nos diversos países apontaram para elevados níveis de satisfação com as diversas dimensões do programa. De destacar a classificação máxima de 5 em diversos indicadores. Parece ser na Guiné-Bissau o país com menores níveis de satisfação em todas as dimensões.

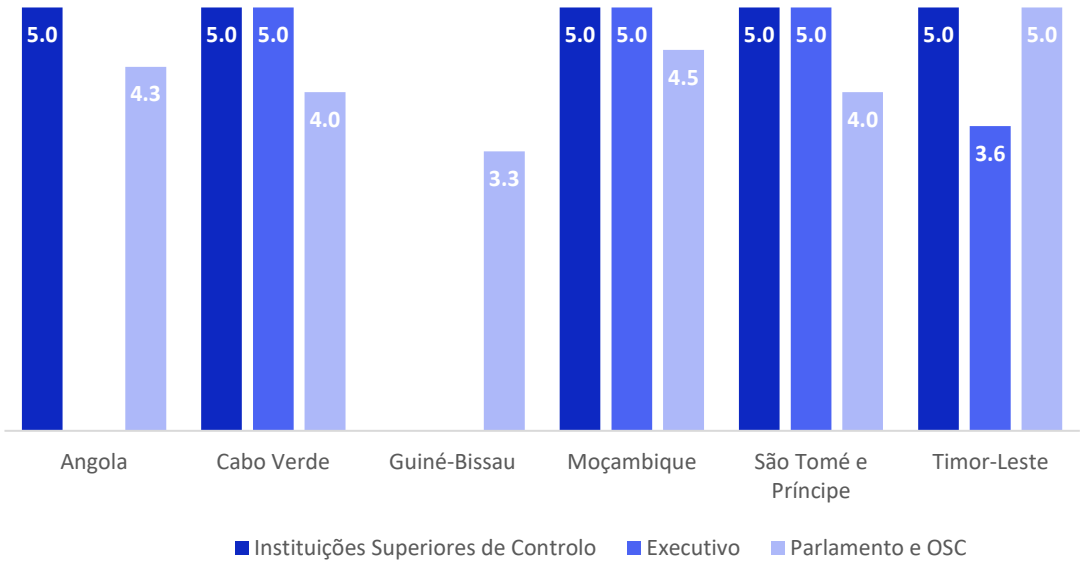


Figura 13 - Contribuição para o conhecimento sobre sistemas de gestão de finanças públicas

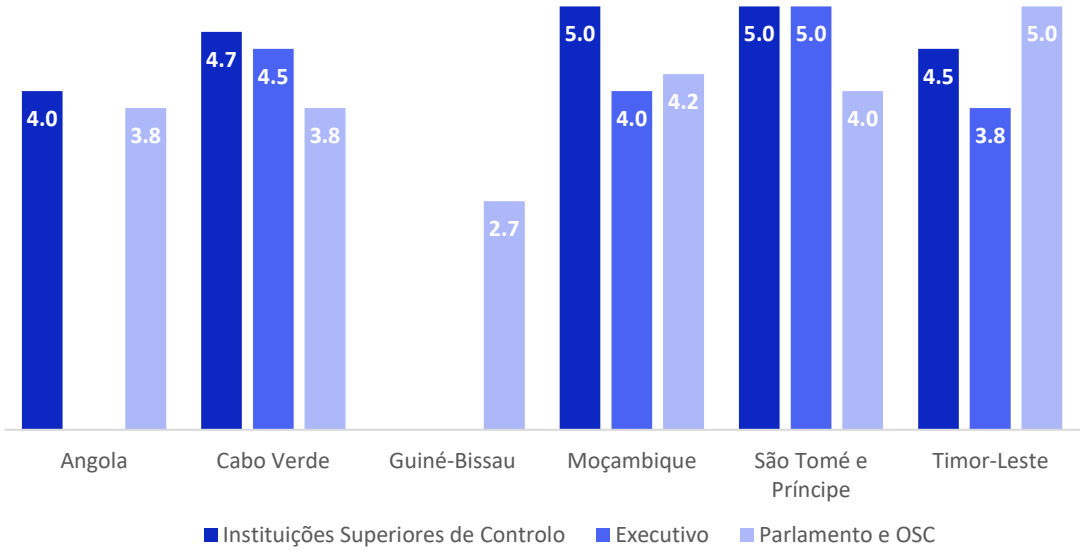


Figura 14 - Contribuição para aumento das competências individuais

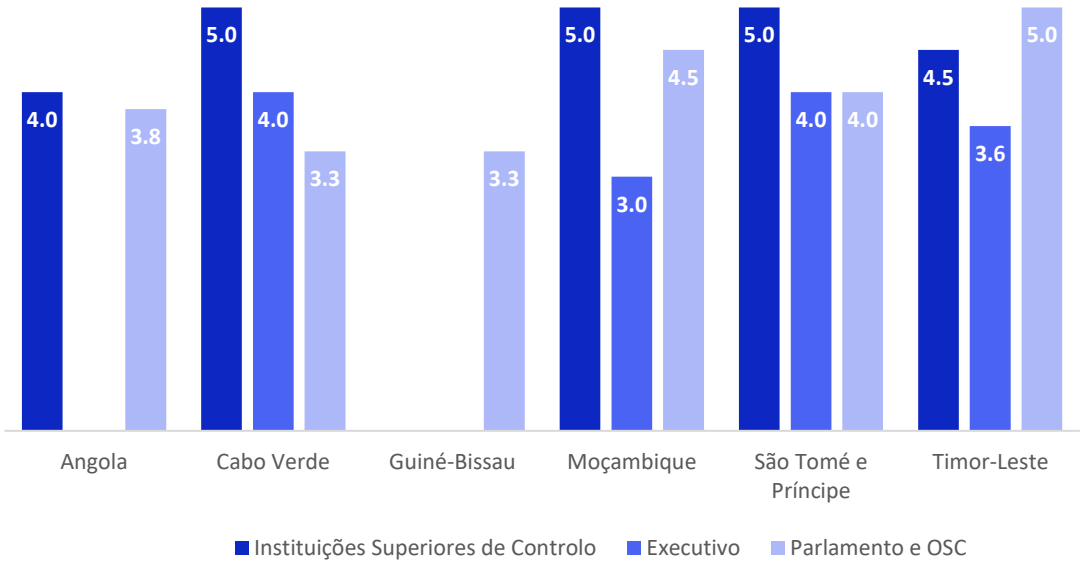


Figura 15 - Contribuição para aumento da capacidade institucional

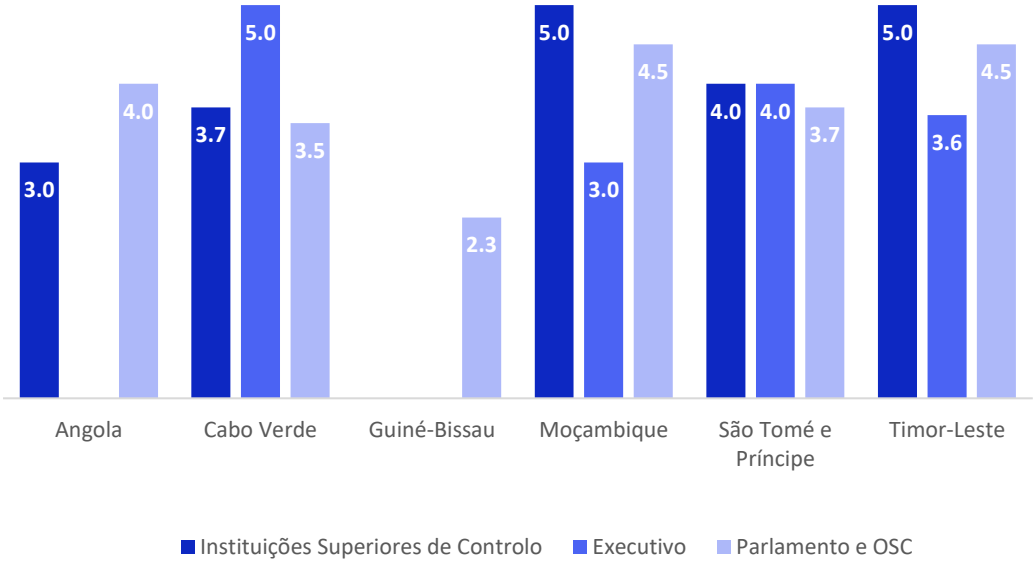


Figura 16 - Contribuição para a promoção da igualdade de género, direitos humanos e governação

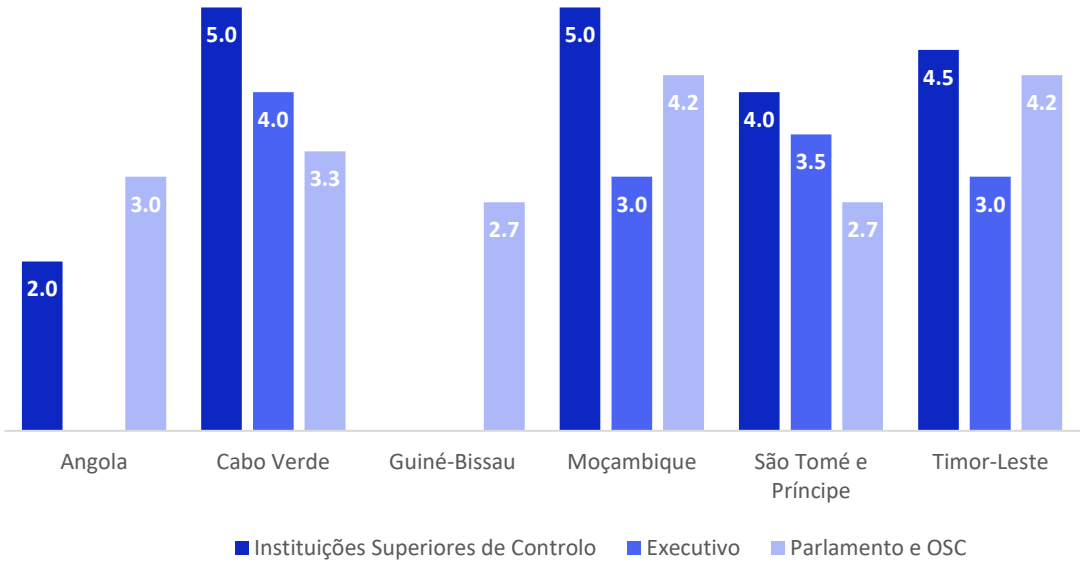


Figura 17 - Relevância dos recursos alocados pelo programa

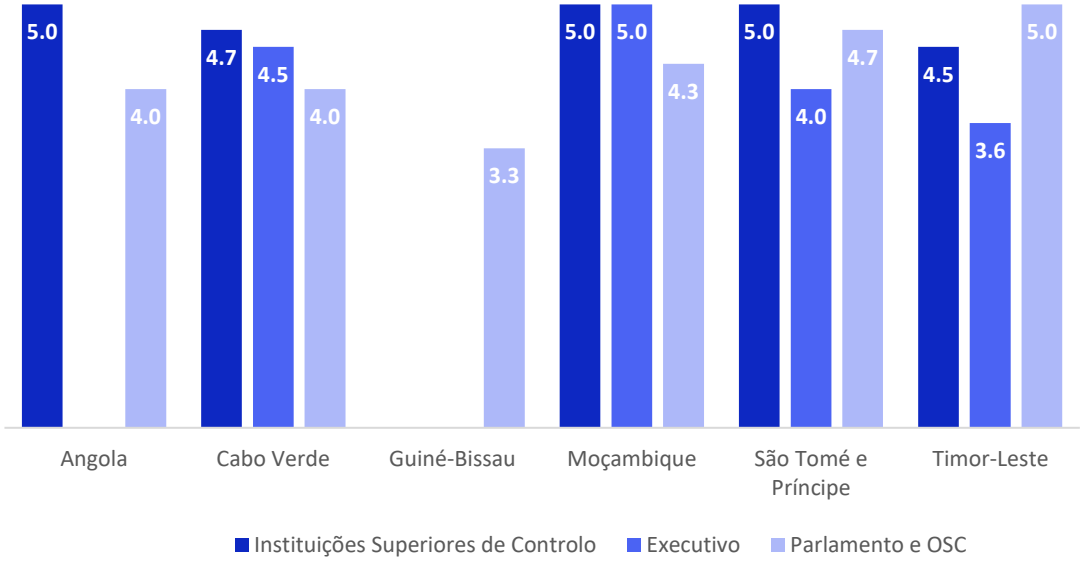


Figura 18 - Eficácia na transferência de competências e capacidades

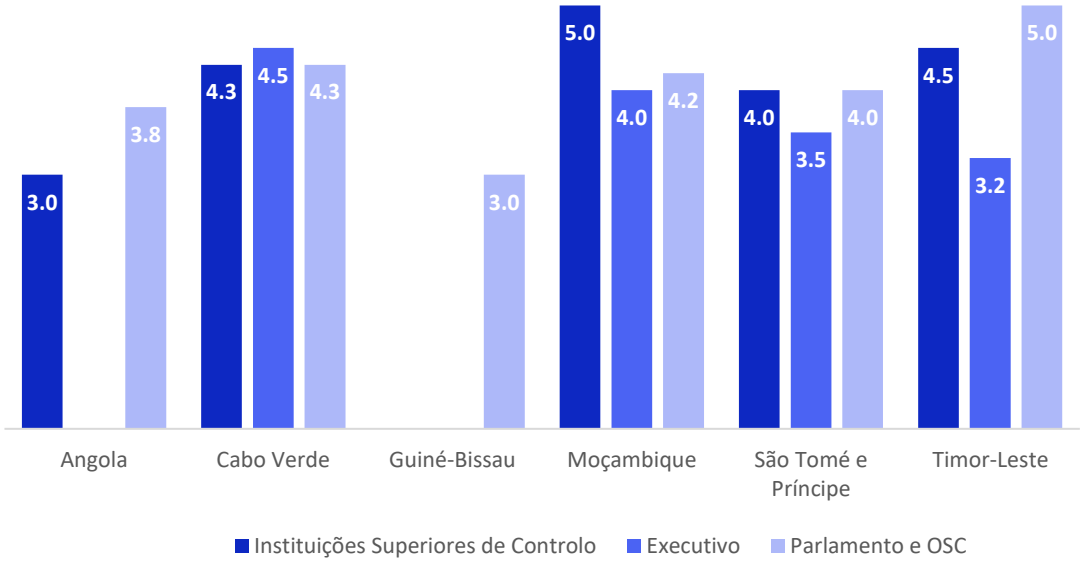


Figura 19 - Suporte ao nível de reformas legais e institucionais

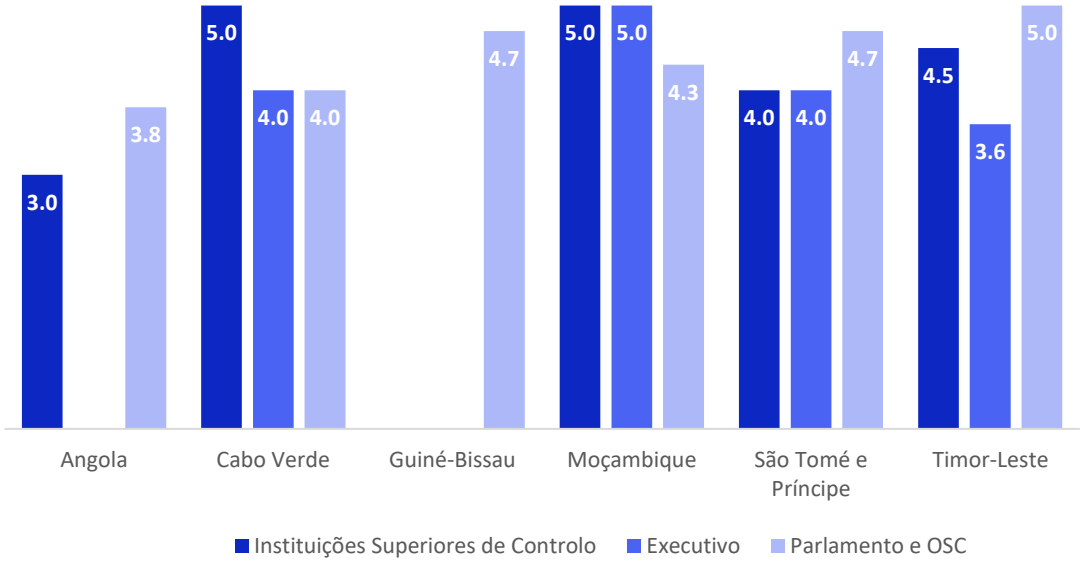


Figura 20 - Contribuição para o conhecimento e diálogo de gestão das finanças públicas

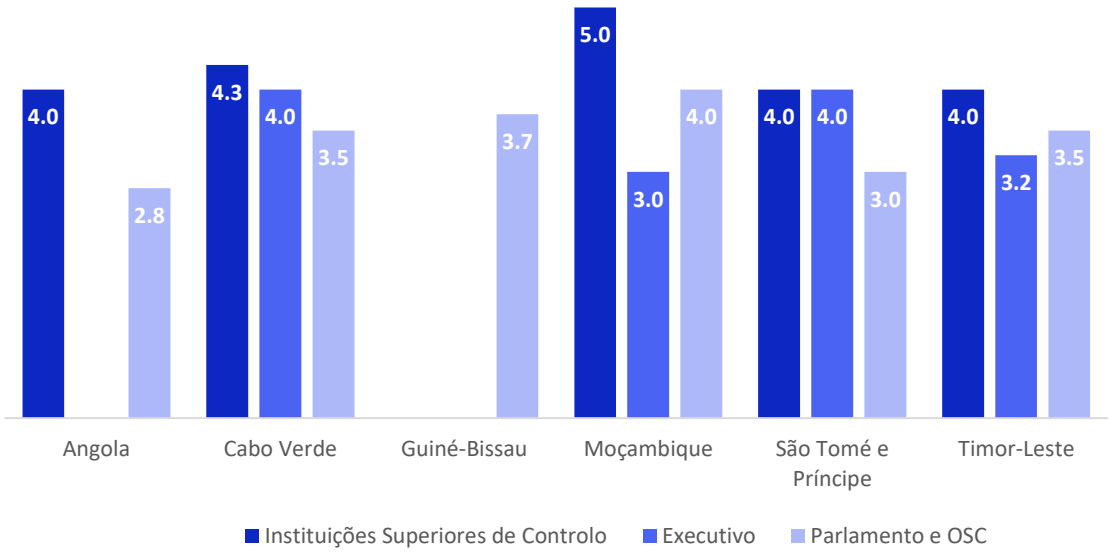


Figura 21 - Implementação atempada dos fundos e das atividades do programa

A avaliação final do programa concluída em dezembro de 2023 atualizou as perceções dos atores do programa que haviam sido capturadas na avaliação intercalar em 2021. A avaliação final realizou 36 entrevistas individuais ou de grupo a 42 informantes-chave internos e externos (participantes), tendo sido cobertos todos os países PALOP-TL, dos quais 19 são mulheres e 23 são homens – 45% de mulheres entrevistadas.

À semelhança da metodologia aplicada na avaliação intercalar, pretendeu-se obter informação sobre a aquisição individual de conhecimentos e práticas, assim como sobre a contribuição do Programa para a capacitação institucional. Para o efeito, a avaliação conduziu inquéritos online (utilizando o software Google Surveys) que foram enviados por e-mail à lista completa aos parceiros e beneficiários do programa. O inquérito obteve 24 respostas de todos os países beneficiários (11 mulheres; 13 homens).

As perceções muito positivas do programa foram ainda mais consolidadas nas entrevistas realizadas no contexto da avaliação final. Os avaliadores concluíram, "de forma convincente, que o Pro PALOP-TL ISC (Fase II) deve ser avaliado, na sua globalidade, como muito positivo para o espaço dos PALOP-TL, cada um dos respetivos países e instituições beneficiárias, tendo ainda contribuído para a criação de recursos e metodologias utilizáveis por outras instituições de outras regiões e países, tornando-se, em diversas componentes do projeto, um caso de referência a nível global" – para mais detalhes consultar o Anexo 4 do presente relatório.

A avaliação constatou que "o programa avançou na concretização dos objetivos previstos e deu um contributo positivo na melhoria da governação económica na região PALOP-TL, conforme os pontos de vista dos beneficiários e de outros *stakeholders*, assim como pela observação de elementos tangíveis no terreno, sejam ao nível da capacitação de recursos humanos, de iniciativas legislativas, de desenvolvimento de ferramentas informáticas ou ainda de alteração de procedimentos, entre outros aspetos.

O exercício verificou o progresso em relação às metas, tendo os avaliadores concluído que "o programa ultrapassou a sua grande maioria, tendo, por exemplo, capacitado 8.557 pessoas, mais que duplicando o objetivo de 3.710". Estas observações permitem à equipa de avaliação concluir que a tendência é claramente positiva de uma forma geral, considerando-se que existe potencial para que os indicadores continuem a evoluir e que em próximas medições se verifiquem progressos adicionais.

Estratégia de Saída

De acordo com as avaliações e exercícios de monitoria, o programa foi muito bem-sucedido e alcançou grande parte dos seus objetivos. Contudo, tratando-se a gestão das Finanças Públicas de um processo em constante atualização, foi aprovada uma terceira fase do programa. A estratégia de saída inicialmente formulada teve de levar este fato em consideração, focando na continuidade e sustentabilidade das intervenções.

O website está construído, sendo, contudo, necessário assegurar que o seu acesso perdura e que a atualização se mantém, o que será feito ao longo da terceira fase. De referir que o website se constitui como um importante repositório de conhecimento sobre finanças públicas nos PALOP-TL, em língua portuguesa.

O Portal PALOP-TL *e*-Budget tem muitos dados agregados que permite comparar e monitorizar o estado das finanças públicas nas suas diferentes dimensões, sinalizando as boas práticas. A sua gestão passará para as mãos das ONGs que irão assegurar a sua atualização. Este instrumento carece ainda de desenvolvimento e alargamento de dados, sendo que o programa deveria manter alguma forma de intervenção nesta plataforma.

Programas de Formação de Disseminação forma muito bem sucedidos com elevadas taxas de sucesso em todos os países. Deve ser mantida a possibilidade de atualização e aprofundamento para os atores que já frequentaram o programa e garantir que é possível continuar a formar novos intervenientes, dada a rotação ode quadros nas diversas instituições que estão diretamente envolvidas no desenho e controlo das finanças públicas de cada um dos países.

Podcasts e LMS devem manter-se on-line e ser divulgados. Mais uma vez é um programa que deve ter atualização regular, dado que são produtos que ficam datados e perdem algum interesse.

O desenho de uma estratégia de continuidade foi tido em conta com o estabelecimento das parcerias que irão permitir a sua manutenção. Este programa é considerado de referência e com grande potencial de sustentabilidade e continuidade nos territórios.

Execução Orçamental

Este programa é cofinanciado pela UE e pelo PNUD, sendo que a contribuição financeira da UE é de 9,154,460 USD, distribuída da seguinte forma:

- Custos diretos: 8,563,291,53 USD
- custos indiretos elegíveis: 591,168.46 USD

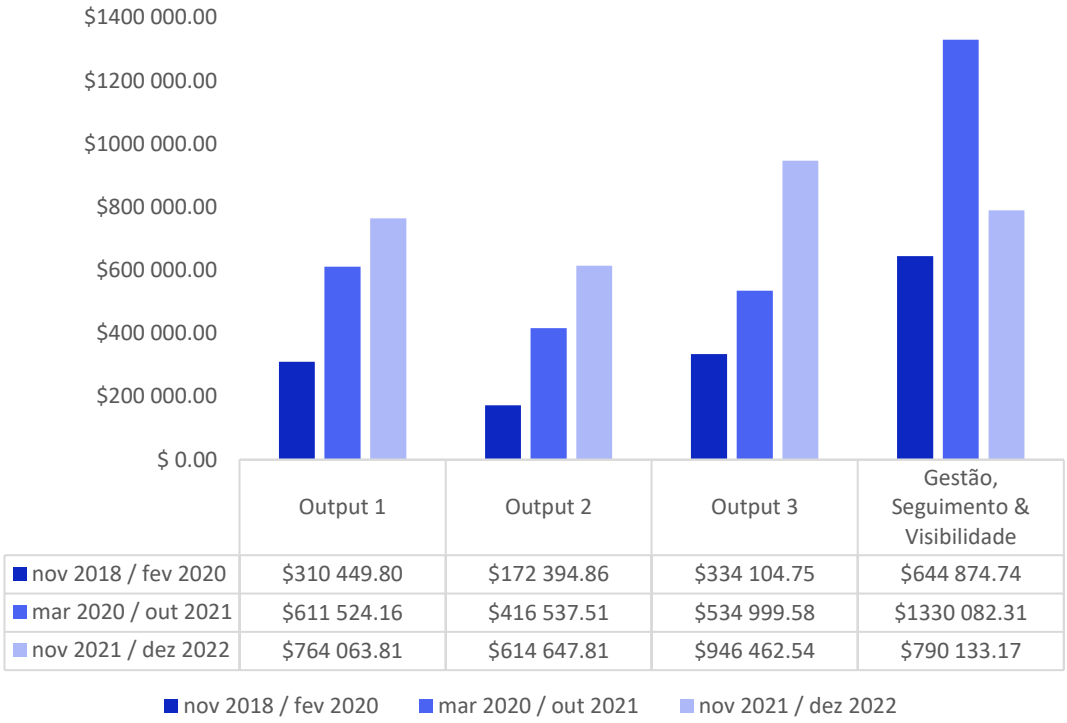
ORÇAMENTO TOTAL	9 261 016
A) CONTRIBUIÇÃO TOTAL DA UE	9 154 460
CONTRIBUIÇÃO DA UE PARA ATIVIDADES	8 555 836
CUSTOS ELEGÍVEIS INDIRETOS COBRADOS AO CONTRIBUINTE DA UE	598 624
B) CONTRIBUIÇÃO TOTAL DO PNUD PARA AS ATIVIDADES	106 556

NB: Dados do orçamento e execução orçamental estão a ser atualizados.

No que diz respeito às entregas do programa, todos os outputs (rúbrica orçamental/budget heading) duplicaram as despesas entre o primeiro e o segundo período reportados, tendo ainda aumentado no terceiro período reportado.

Apenas na rúbrica orçamental (output/budget heading) de gestão e custos de programa as despesas caíram no terceiro período reportado, devido ao fim dos contratos dos peritos da UGP e de alguns dos consultores de longo prazo que não foram renovados.

		USD	% DESPESAS REALIZADAS	% POR PRODUTO
ORÇAMENTO ORIGINAL		9.261.016		
ORÇAMENTO FINAL		9 112 375		
DESPESAS REALIZADAS		9 134 989	100.00 %	100.25%
	Produto 1	2 050 786	22.45%	100%
	Produto 2	1 449 856	15.87%	94%
	Produto 3	2 133 128	23.35%	113%
	Produto 4 (Gestão do Programa)	3 501 219	38.33%	110%



	Output 1	Output 2	Output 3	Gestão, Seguimento & Visibilidade
nov 2018 / fev 2020	$310 449.80	$172 394.86	$334 104.75	$644 874.74
mar 2020 / out 2021	$611 524.16	$416 537.51	$534 999.58	$1330 082.31
nov 2021 / dez 2022	$764 063.81	$614 647.81	$946 462.54	$790 133.17

Figura 22 - Evolução da despesa por Outputs - 2018-22

O segundo output que visa o reforço de capacidades de controlo externo e auditoria por parte das instituições superiores de controlo foi o que menos orçamento absorveu nesta segunda fase do programa. Esta tendência encontra justificação nos investimentos realizados na primeira fase no reforço institucional dessas instituições e das aptidões dos seus recursos humanos, mas também com o a avaliação mais global que é feita pelo Open Budget Survey da capacidade e independência das instituições supremas de auditoria.

O primeiro output que visa o reforço da transparência orçamental foi o que mais recursos do programa utilizou nesta segunda fase, o que se deveu ao facto de o trabalho com os ministérios das finanças para promover a transparência orçamental e prestação de contas pelo executivo se ter iniciado nesta segunda fase.

Uma análise mais detalhada do Quadro de Despesas detalhado permite concluir que 64% da execução orçamental das despesas são decorrentes da implementação das atividades nos 3 outputs, enquanto 36% resultam dos custos de gestão: missões de formulação dos PTAs durante a fase de arranque do programa, comunicação e visibilidade, equipa de especialistas da UGP e consultores de longa duração, custos de escritório/funcionamento, monitoria e seguimento (incluindo a avaliação intercalar independente dos resultados).

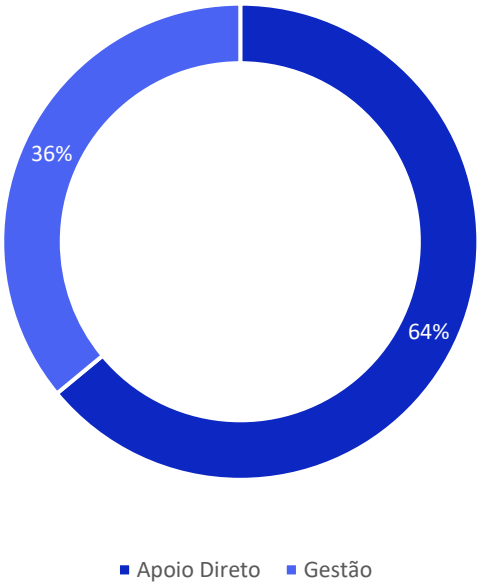


Figura 23 – Proporção Despesa por Objetivo

É seguro inferir que a estratégia do executivo para fazer face ao impacto potencial da pandemia COVID19 na execução do programa resultou. Portanto, o plano de mitigação do impacto da pandemia permitiu continuar a apoiar as instituições beneficiárias do programa entre a declaração dos estados de emergência em 2020 e o regresso ao "novo normal" em finais de 2021. Esse apoio não deixou de focar-se nas prioridades e demandas dessas instituições, representando 64% da execução financeira do programa – excluindo os custos indiretos elegíveis.

$1,000,000, São Tomé e Príncipe e a Guiné-Bissau rondando $700,000, Angola e Timor- Leste abaixo dos $500,000. De notar que as Comunidades de Práticas que beneficiaram todos os países representam 10% da despesa total, ou seja $830,611.

O nível mais baixo de despesa em Angola deveu-se ao limitado alcance dos planos de mitigação do impacto da pandemia nas instituições beneficiárias do programa naquele país – apenas a assembleia nacional teve um plano de mitigação executado. Em Timor-Leste, não obstante um enorme crescimento da despesa durante o pico da pandemia, o arranque tardio da implementação naquele país e a existência de um projeto de escopo geográfico nacional no mesmo domínio resultaram numa despesa baixa.

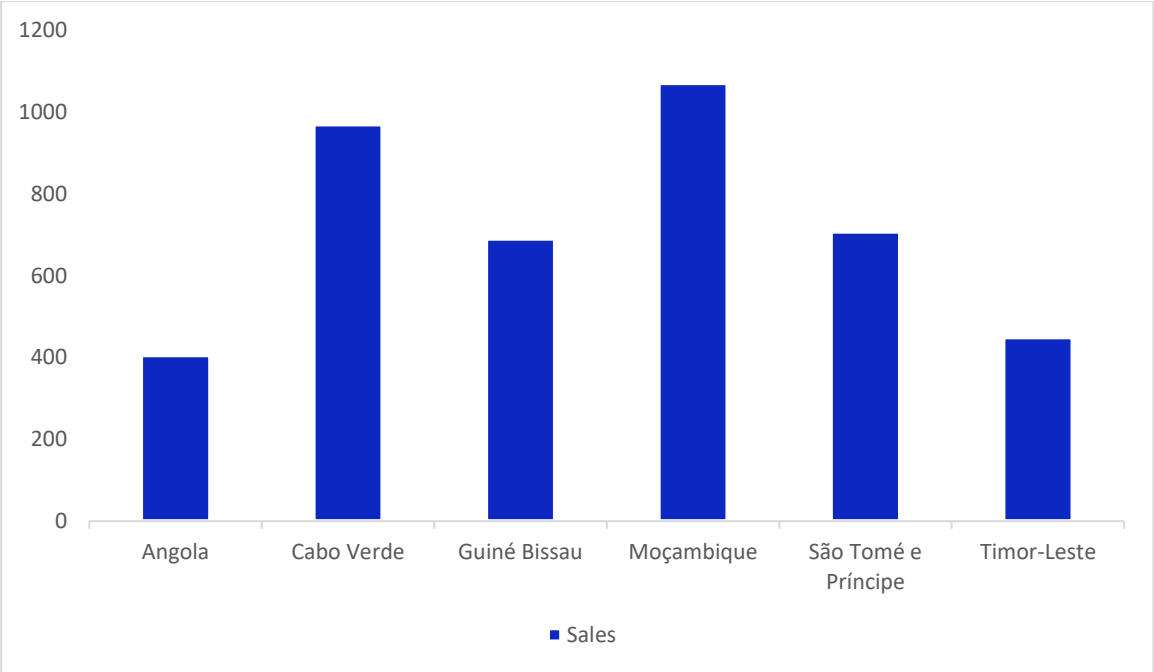


Figura 24 - Execução financeira por país beneficiário (mil $)

A estratégia do programa, particularmente o plano de mitigação do impacto da pandemia, resultou no aumento de 98% da despesa do primeiro para o segundo período reportado. Ou seja, de março de 2020 a outubro de 2021 (19 meses), a despesa do programa cresceu 98% relativamente ao período precedente reportado, de novembro de 2018 e fevereiro de 2020 (15 meses) – um crescimento médio mensal de 5%. Esse forte investimento do programa durante e imediatamente após o pico da pandemia foi crítico para assegurar o cumprimento das metas ao nível dos resultados esperados, conforme evidenciado no ponto 2.1 e quadro 3 do presente relatório.

Já para o terceiro período reportado, a despesa cresceu pouco, apenas 8% relativamente ao período 2020-21 – um crescimento médio mensal de 1%. Esse dado vem reforçar a asserção de que 2022 foi o ano de consolidação das realizações e investimentos do programa, como referido mais atrás no presente relatório.

Nenhuma das rúbricas orçamentais (outputs/budget headings) excedeu 15% do orçamento previsto, em linha com as provisões do art.º. 11 do Anexo 2 do Acordo de Contribuição. Apenas na atividade (inputs) de desenvolvimento de capacidades dos parlamentares, técnicos parlamentares e membros da sociedade civil nos PALOP-TL os custos excederam a provisão orçamental em mais de 115%. Em contrapartida, a atividade de comunicação e visibilidade foi a que registou menor despesa relativamente à dotação orçamental (54%) até à data, contudo espera-se um aumento substancial dessa execução ao longo da fase de fecho do programa com os custos de edição e publicação projetados.

Conclusões e Lições Aprendidas

O programa foi concebido com base na estratégia de desenvolvimento de capacidades, promoção do diálogo e cooperação entre diversos parceiros, visando reforçar a transparência orçamental e a prestação de contas. Este esforço teve como objetivo primordial melhorar a gestão das finanças públicas nos PALOP-TL.

Para atingir esse propósito, o programa adotou uma abordagem holística que enfatizou a cooperação entre países do sul global e triangular. Essa iniciativa promoveu a aprendizagem mútua, a troca de experiências e o acesso a melhores práticas, com foco no fortalecimento das capacidades institucionais e das competências dos beneficiários. Igualmente, priorizou os meios e práticas para facilitar o diálogo sobre políticas públicas, envolvendo tanto atores estatais quanto não estatais nos sistemas de gestão das finanças públicas.

No início de 2020, com a declaração da pandemia de COVID-19 e a subsequente implementação de diferentes níveis de estados de emergência pelos governos ao redor do mundo, não estava claro como o Pro PALOP-TL ISC seria afetado.

Em resposta a esse evento, o grupo executivo do programa desenvolveu um plano de mitigação para minimizar o impacto da pandemia nos planos de trabalho anuais do programa. A substancial elevação dos gastos durante esse período comprova a eficácia desse plano de mitigação. Além disso, a continuidade da sua implementação ao longo de 2022 atesta o sucesso da estratégia adotada pelo programa.

Como evidenciado neste relatório, o Programa desempenhou um papel eficaz na melhoria da governação económica na região dos PALOP-TL. De fato, foi reconhecido como uma prática exemplar no contexto da cooperação entre os PALOP-TL, estabelecendo relações institucionais positivas e de confiança com os beneficiários nos diferentes países. O programa obteve sucesso ao promover transformações institucionais por meio de reformas legais e institucionais.

Este programa promoveu uma mudança de paradigma na transparência orçamental, incentivando a adoção do OSG (Orçamento Aberto ao Cidadão) e a integração dos ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) no SGFP (Sistema de Gestão das Finanças Públicas). Os canais de diálogo e cooperação entre os atores das finanças públicas dos países beneficiários foram fortalecidos por meio da Cooperação Sul-Sul.

As metas do programa foram, em geral, alcançadas, embora tenham sido identificados vários obstáculos, como altas taxas de rotatividade no Parlamento, restrições de disponibilidade em Cabo Verde e Moçambique devido aos recentes processos eleitorais, instabilidade política na Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste, mudanças de liderança nas ISC em Angola, Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe, e falta de capacidade de resposta dos beneficiários em Timor-Leste.

A avaliação intermediária constatou que a estratégia de implementação e execução do Programa foi adequada e eficiente. A Unidade de Gestão do Programa demonstrou alto comprometimento e apropriação. A competência técnica e as habilidades interpessoais dessa unidade foram apontadas

como fatores determinantes para o sucesso do Programa, bem como para a construção de relações de confiança com os beneficiários. A maioria dos beneficiários relatou uma resposta eficiente por parte da Unidade de Gestão do Programa, evidenciada pela rápida reação à pandemia de COVID-19. Além da UGP, as estruturas locais do PNUD contribuíram para a implementação do Programa, o que também foi considerado crucial para seu sucesso.

Quanto às lições aprendidas, a metodologia dos Planos de Trabalho Anuais (PTA) foi destacada por sua contribuição para a relevância, flexibilidade, implementação e apoio ao Programa. As atividades do programa foram adaptadas às necessidades mutáveis dos beneficiários, especialmente no contexto da COVID-19. A abordagem dos PTA estimulou o envolvimento e o apoio político, cruciais para garantir a sustentabilidade das intervenções relacionadas à governação económica.

O treinamento e desenvolvimento de capacidades em vários níveis do SGFP contribuíram para a transformação efetiva e sustentável das práticas institucionais. A capacitação de técnicos, tomadores de decisão, parlamentares e membros da sociedade civil fortaleceu a governação económica e o SGFP. As trocas de conhecimento entre países do sul global e triangular mostraram-se valiosas para iniciativas de capacitação.

O Programa foi reconhecido como uma boa prática internacional no âmbito da cooperação entre PALOP-TL.

A implementação do programa em Timor-Leste deve ser reforçada e realizada com mais planeamento e detalhe, dada a realidade deste país ser bastante distinta dos restantes PALOP.

Por fim, a centralização da gestão do Programa contribuiu para sua boa execução, permitindo intervenções rápidas em caso de discordâncias na implementação entre os beneficiários.

Anexos

Anexo 1: Quadro Lógico do Programa

Anexo 2: Matriz de Seguimento dos Resultados do Programa (atualização nov. 2023)

Anexo 3: Relatório Narrativo do Plano de Comunicação e Visibilidade

Anexo 4: Relatório da Avaliação Final do Programa