

Aplicações da PART na Avaliação de Desempenho do Governo Federal dos EUA: Antecedentes, Conteúdo e Implicações Para Macau*

*Yan Haina** Yang Xuejuan****

A Ferramenta do Programa de Avaliação do Rating (PART) desenvolvido pelo Gabinete de Administração e Orçamento dos Estados Unidos, em 2002, é um conjunto de questionários utilizado pelo governo federal nas actividades de avaliação de desempenho do programa cuja implementação teve início no ano fiscal de 2004. Trata-se de uma ferramenta de prestação de contas de despesas que serve para medir os resultados de desempenho do governo, como também uma ferramenta de avaliação e diagnóstico que serve para avaliar dados objectivos¹. Durante a administração Bush, o governo federal usou a PART para quase todas as avaliações de desempenho federais, e para anunciar ao público os resultados de desempenho de uma forma hierarquizada. Através da comparação constante de programas, cujo propósito é demonstrar as conquistas e as deficiências dos programas do governo federal, esta ferramenta forneceu uma base importante para o orçamento e para a gestão do desempenho da reforma do governo federal.

Nos últimos anos, o governo da RAEM tem tomado uma série de medidas com o propósito de melhorar a transparência na administração para criar um governo “claro”, ainda que os resultados tenham sido variados. Actualmente, ainda paira sobre o governo o espectro da falta de

* Este artigo baseia-se nos resultados de “governance-oriented transformation of local government performance evaluation system of innovation” (12YJC630261) pelo Ministério da Educação, Humanidades e do Projecto de Ciências Sociais de Apoio à Juventude; 2014 Ministério da Educação, Scientific Research Foundation.

** Professor Associado da Faculdade de Política e Administração South China Normal University.

*** Estudante de mestrado, South China Normal University, College of Politics and Administration.

¹ Fan Bonai, *Government Performance Evaluation and Management*, Shanghai, Fudan University Press, 2007, p. 310.

divulgação de informações sobre obras públicas, despesas administrativas, monitorização inadequada do orçamento e ineficiência na utilização das receitas fiscais. Como tal, a opinião pública tem vindo a solicitar a alteração da “Lei de Fiscalização Orçamental” e pedindo a constituição de um sistema de orçamento para os principais programas públicos que também têm vindo a aumentar.² A “transparência fiscal”, como princípio político fundamental, é muito importante para a imagem de um governo honesto e justo. Como regular o comportamento da despesa do governo e melhorar o desempenho do uso das receitas fiscais, aumentando assim a transparência fiscal e melhorando o problema das restrições orçamentais, são preocupações comuns do Governo da RAEM e da comunidade. Dado o importante papel que a PART assume no orçamento e na programação da gestão do governo federal dos Estados Unidos, Macau pode, em parte, aprender com a experiência americana e progredir na construção do sistema de gestão de desempenho do governo e, com isso, melhorar gradualmente a despesa fiscal e a sua avaliação de desempenho como também o seu sistema de gestão. Em que contexto é gerada a PART? Como decorre a avaliação do desempenho do programa norte-americano? Quais são as implicações do funcionamento da PART, na concepção do sistema de avaliação de desempenho das despesas do Governo da RAE de Macau? Este artigo irá explorar questão-a-questão.

I. Antecedentes da Criação da PART

Em 2001, logo depois do presidente George W. Bush ter assumido o cargo, foi lançada a Gestão da Agenda Presidencial (ou PMA). Foram escolhidas cinco áreas de acção a serem desenvolvidas, tendo como alvo as deficiências de gestão no âmbito do governo federal, a saber: (1) gestão estratégica dos recursos humanos; (2) uso de recursos competitivos; (3) melhorar a gestão fiscal; (4) expansão do e-government; (5) integração do desempenho e orçamentação. A PART é a realização da integração do núcleo de desempenho e das iniciativas orçamentais.

A PART, como uma medida importante das reformas de gestão de desempenho para o presidente Bush, não foi criada por acaso. Recordada a história da reforma da gestão do desempenho do governo federal, pode-

² Si Ka Lun Blasted on Lack of Transparency in Works and Administrative Spending, Macao: Citizen Daily, March 21, 2014, p.3.

-se constatar que, apesar das diferentes posições políticas de cada Governo, há uma lógica administrativa comum, nomeadamente a criação de um conjunto de ferramentas de gestão que visam melhorar o desempenho do governo³. Começando pela década de 1920, a Comissão Hoover propôs continuar a aumentar a eficiência e os benefícios dos programas, bem como a melhorar o desempenho e os serviços do programa. Em 1966, a administração Johnson implementou o Sistema de Programação e Planeamento Orçamental (PPBS), tentando efectuar a análise do custo-benefício da despesa, resultados e alternativas dos programas de financiamento com o intuito de modernizar o sistema de análise, que foi a primeira tentativa eficaz de analisar o desempenho e o orçamento. Em 1973, o presidente Nixon lançou a Gestão de Objectivos, que foi planeada para permitir que o líder do programa usasse os meios necessários para atingir os objectivos desejados, como também de modo a avaliar o grau de realização dos resultados dos programas a fim de acomodar os fundos necessários. Em 1977, o presidente Carter implementou o Orçamento Base Zero (ZBB) exigindo a cada departamento o uso compulsivo dos resultados do programa para demonstrar o valor deste a fim de conseguir a ligação directa entre os seus resultados e o nível de financiamento do mesmo.

Estes esforços melhoraram, em certa medida e a curto prazo, o desempenho do programa, mas com a alternância de governos, muitas iniciativas mudaram e não se conseguiu resolver o problema. Na administração Clinton, este presidente percebeu que, a fim de sustentar, a longo prazo, o desempenho das medidas de avaliação, a gestão do desempenho e a orçamentação deveriam ser legislados. Como tal, depois de muito esforço, em 1993, o Congresso aprovou amplo apoio bipartidário à “Lei de Desempenho e de Resultados do Governo” (GPR), para determinar o quadro institucional de avaliação do desempenho. A GPR exige que todas as agências federais devem desenvolver, de acordo com a missão do departamento, o planeamento estratégico, os planos anuais de desempenho e relatórios de desempenho, de modo que passem a haver regras a seguir para a avaliação de desempenho, estipuladas pela lei. Como Barry White apontou, a contribuição mais importante da GPR é estabelecer

³ Dickson, Matthew & Andrew Rudalevige, *Presidentes, capacidade de resposta, e Competência: Revisitando a Idade de Ouro, no Gabinete do Orçamento*, Political Science Quarterly, 2004, 119, pp.633-654.

um quadro jurídico permanente para a avaliação de desempenho do governo federal e a possibilidade de continuidade na sua utilização para as agências federais e do Congresso⁴. Além disso, a GPRA deixa claro que para alcançar o desempenho dos resultados como um objectivo é necessário ir na direcção da reforma das medidas de apoio. Na implementação subsequente, o governo federal desenvolveu uma série de disposições legais de apoio, incluindo a “Lei de Integridade Fiscal dos Gestores Federais”, a “Lei dos Procedimentos de Contratação Pública Federal”, a “Lei de Reforma da Gestão Governamental”, a “Lei de Reforma da Gestão de Tecnologias de Informação”, a “Lei de Redução do Expediente Administrativo”, a “Ordem Executiva do Serviço ao Cliente” e assim por diante, que estão conjuntamente a contribuir para a implantação ordenada da gestão do desempenho fiscal, da gestão de contractos, da gestão das tecnologias de informação, da gestão de documentos e do ponto de vista do atendimento ao cliente, a fazer avançar as reformas federais de desempenho do governo.

No entanto, os resultados da implementação da GPRA diferem muito do que os legisladores haviam previsto. Para uma implementação eficaz da GPRA, é crucial que haja ainda uma correcta integração do planeamento estratégico e que haja planeamento do orçamento e do desempenho, mas o projecto não fornece orientações de funcionamento, o que levou ao ajustamento dos departamentos com o objetivo de desenvolver o problema da falta de objetivos determinados, evitando o trivial. Depois que o presidente Bush tomou posse, o foco passou a ser as experiências e as limitações da reforma da administração Clinton, fortalecendo-se uma prática orientada para os resultados, em que se destacava a relação entre desempenho e orçamento, tentando empurrar, através da alocação de recursos, a melhoria dos padrões de gestão do desempenho do programa. Em 2002, o Comité de Gestão do Presidente e o Comité de Desempenho, com base nas opiniões públicas recolhidas, desenvolveu a ferramenta PART para avaliar os desempenhos do programa e promover a reforma do orçamento de estado. A ênfase verificada no passado sobre as mudanças incrementais do programa foi erradicada, focando-se esta, na função de revisão periódica do programa, nas decisões orçamentais e na avaliação dos resultados do programa e da qualidade global daquele que o liga ao

⁴ Barry White, *Performance – Informed Managing and Budgeting for Federal Agencies: An Update*, Conselho de Excelência do Governo, 2003.

orçamento, com o propósito de melhorar a tomada de decisão racional e científica.

II. Elementos Principais, Características e Aplicações da Avaliação de Impacto da PART

1. Elementos principais da PART

A avaliação da PART dos programas federais destinava-se a reforçar a relação entre as informações de desempenho e as decisões orçamentais e a uma mais rigorosa, sistemática e transparente forma de gestão do orçamento do programa. Como um sistema de instrumentos de avaliação, o processo da PART é dividido em cinco unidades de análise, com o propósito de determinar o objecto e o programa de avaliação, a divisão do tipo de programa, os critérios de avaliação do programa e os comentários de desempenho para avaliar o mesmo.

1) Determinar a Avaliação do Programa e Análise das Unidades

O primeiro passo da utilização da PART para a avaliação é determinar o objecto e a unidade de análise - o programa, que é também conhecido como Programa de Atividades e é definido de acordo com o quadro orçamental e não apenas, como um programa isolado, podendo até ser um conjunto de diversos programas. É claro que estes programas não são dissociados uns dos outros e são geralmente formados por um objetivo comum e uma relação entre eles. Em contraste, a avaliação de um programa integrado resulta melhor do que a avaliação individual de cada um deles. Em circunstâncias normais, o pessoal do Gabinete de Administração e Orçamento usará os seguintes princípios para determinar se existe necessidade de os fundir: i) Objetivo do programa. Os programas integrados têm um propósito ou missão comum, como a missão do programa, o tipo de programa, as características dos beneficiários, a população-alvo, etc. ii) Concepção e implementação do programa. Os programas integrados em conjunto na avaliação são relativamente semelhantes na sua concepção e execução, tais como a função do programa, o tipo de programa (competitivo, conceder alocação, etc.), a colecta de informações, as medidas de desempenho, etc. iii) A orçamentação. Os programas integrados são basicamente iguais na orçamentação e o propósito de avaliação do programa é proporcionar uma

informação eficaz de avaliação da orçamentação, portanto, estes programas integrados acabam por facilitar a comparação horizontal de programas. iv) O desempenho e as programas integrados devem ter uma meta de desempenho semelhante a longo prazo. Apesar de ter esses princípios como referência, o Gabinete de Administração e Orçamento não pode integrar demasiados programas para os avaliar, pois existem grandes diferenças na gestão de vários programas.

2) Divisão dos Tipos de Programas

A fim de tornar os resultados da avaliação mais comparáveis, o governo federal, de acordo com a natureza das despesas, divide os programas em sete grandes categorias a saber: gastos federais directos, programas competitivos subsidiados, bloco/fórmula de subvenção, regulamentação, bens de capital e de aquisição de serviços, programas de crédito e programas de P&D. Na prática, a maioria dos programas aqui mencionados, podem pertencer a um dos sete tipos. Como alguns programas requerem uma variedade de formas para alcançar o objetivo, eles podem também ser caracterizadas por vários tipos. Se um programa tem as características de vários tipos, o Gabinete de Administração e Orçamento basear-se-á nas funções principais do programa para dividir os tipos de programa e seleccionará algumas questões adicionais neles baseadas, de forma a realizar uma avaliação global.

3) Critérios de Avaliação do Programa

“Antes de avaliar a implementação do programa, é necessário um critério de avaliação transparente, o que inclui principalmente, três aspectos: em primeiro lugar, os respectivos pesos atribuídos a cada questão. A avaliação da PART, através da consulta de uma série de questões, é obtida normalmente, ao definir 25 temas comuns e uma série de perguntas adicionais divididas por objetivos do programa e concepção, planeamento, gestão do programa, resultados dos programas e fiscalização em quatro dimensões, cada uma ocupando um certo peso (ver Quadro 1). Entre eles, o “objetivos do programa e concepção” é usado principalmente para avaliar se os objetivos do programa e concepção são claros e razoáveis; o “planeamento estratégico” é usado principalmente para avaliar se o programa tem as metas anuais de desempenho e padrões correctos a longo prazo; a “Gestão de Programas” é usada principalmente, durante a execução do

programa para avaliar se o cumprimento das exigências do programa e a monitorização do processo e gestão estão em vigor; em “Resultados de programas e fiscalização” o seu desempenho é realizado principalmente, para alcançar uma avaliação do planeamento estratégico dos objetivos do programa. Por defeito, o peso de cada dimensão é consistente. Na prática, o problema é que pode ajustar-se o valor de acordo com a importância do problema. Porém, esses ajustes do peso devem ser interpretados e explicados antes da avaliação.

Quadro 1 Sistema de Indicadores da PART

Dimensões e Porções	Questões
Objetivos do Programa e Concepção (20%)	<ol style="list-style-type: none"> 1. O objetivo do programa é claro? 2. Refere-se a um problema específico, interesse ou necessidade existente? 3. Está concebido de modo a não ser redundante ou duplicado de qualquer outro programa federal, local ou privado? 4. Está livre de falhas importantes que possam limitar a sua eficiência e eficácia? 5. Está correctamente orientado, de modo a que os recursos cheguem aos beneficiários previstos e/ou que estes acedam ao propósito do programa directamente?
Planeamento Estratégico (10%)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tem um número limitado de medidas específicas de desempenho a longo prazo que incidam sobre os resultados e significativamente reflitam o objetivo do programa? 2. Tem metas e prazos ambiciosos para as suas medidas a longo prazo? 3. Tem um número limitado de medidas específicas de desempenho anuais que possam demonstrar o progresso até à realização dos objetivos de longo prazo do programa? 4. Tem bases e metas ambiciosas para as suas medidas anuais? 5. Será que todos os parceiros (incluindo os subsidiários, contratados, parceiros de partilha de custos, e governamentais) se comprometem a trabalhar em direção às metas anuais e/ou a longo prazo do programa? 6. As avaliações independentes são de alcance e qualidade suficientes de forma a realizá-las regularmente e quando necessário, apoiam a melhoria do programa e avaliam a eficácia e relevância para o problema, interesse, ou necessidade? 7. Os pedidos de orçamento são explicitamente vinculados ao cumprimento das metas anuais e de longo prazo do desempenho e as necessidades dos recursos são apresentadas de forma completa e transparente no orçamento do programa?

Dimensões e Porções	Questões
<p>Planeamento Estratégico (10%)</p>	<p>8. O programa toma medidas significativas para corrigir as suas deficiências de planeamento estratégico?</p> <p>Questões Específicas de Planeamento Estratégico por Tipo de Programa:</p> <p>A. Todos os regulamentos emitidos pelo programa/agência são necessários para cumprir os objetivos indicados do programa e todos eles indicam claramente, como as regras contribuem para a consecução dos objetivos? (Programas Regulatórios)</p> <p>B. O programa/agência realizou uma recente, significativa e credível análise de alternativas que incluem trocas de informação entre o custo, o cronograma, o risco e o desempenho usando esses resultados para orientar a actividade resultante? (Bens de Capital e Programas de Aquisição de Serviços)</p> <p>C. Se for aplicável, o programa avalia e compara os potenciais benefícios desse esforço e (se relevante) faz o mesmo para outros programas que tenham objectivos semelhantes? (Programas de P&D)</p> <p>D. O programa usa um processo prioritário para orientar os pedidos de orçamento e as decisões de financiamento? (Programas de P&D)</p>
<p>Gestão do Programa (20%)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. A agência recolhe, regularmente, informações credíveis de desempenho em tempo útil, incluindo informações provenientes dos parceiros do programa e usa-as para gerir o programa e melhorar o desempenho? 2. Os gestores federais e parceiros do programa (incluindo os subsidiários, contratados, parceiros de partilha de custos e outros parceiros do governo) são responsabilizados pelos custos, datas limites e resultados do desempenho? 3. Os fundos (federais e dos parceiros) são obrigados a serem usados, em tempo oportuno, para o objetivo pretendido? 4. O programa tem procedimentos (por exemplo, custos competitivos, melhorias de IT, incentivos adequados) para medir e alcançar a eficiência e a eficácia dos custos na execução do programa? 5. O programa colabora e coordena eficazmente outros programas relacionados? 6. O programa utiliza medidas fortes de gestão fiscal? 7. O programa toma medidas significativas para resolver as suas deficiências de gestão? <p>Questões Específicas de Gestão de Programas por Tipo de Programa</p>

Dimensões e Porções	Questões
<p>Gestão do Programa (20%)</p>	<p>A. Os subsídios concedidos são baseados num processo competitivo transparente que inclui uma avaliação qualificada de mérito? (Programas subsidiados competitivos)</p> <p>B. O programa tem práticas de supervisão que proporcionam um conhecimento suficiente das actividades beneficiárias? (Programas subsidiados competitivos)</p> <p>C. O programa colecta dados de desempenho anualmente e disponibiliza-os ao público de uma forma simples e transparente? (Programas subsidiados competitivos)</p> <p>D. O programa tem práticas de supervisão que proporcionam um conhecimento suficiente das actividades subsidiárias? (Programas Bloco/Fórmula de subvenção)</p> <p>E. O programa coleta dados de desempenho anualmente e disponibiliza-os ao público de uma forma simples e transparente? (Programas de Concessão competitiva) (Programas Bloco/Fórmula de subvenção)</p> <p>F. O programa procurou e levou em conta as opiniões de todas as partes afectadas (por exemplo, consumidores; pequenas e grandes empresas; Estado, administração local e regional; beneficiários; público em geral) no desenvolvimento das regulamentações significativas? (Programas de Regulação)</p> <p>G. O programa preparou adequadamente a análise da regulação do impacto pela Ordem Executiva 12866, a análise da regulação da flexibilidade, quando exigida pela Lei da Flexibilidade Regulatória e pela SBREFA e as análises custo-benefício, quando exigidas pela Lei de Reforma de Mandatos não financiada, estando todas de acordo com os regulamentos OMB? (Programas de Regulação)</p> <p>H. O programa revê sistematicamente os seus regulamentos em vigor para garantir a consistência entre todos eles na realização dos objetivos do programa? (Programas de Regulação)</p> <p>I. Os regulamentos são criados para atingir as metas do programa maximizando na medida do possível, os benefícios líquidos da sua actividade de regulação? (Programas de Regulação)</p> <p>J. O programa é gerido, mantendo claramente definidas, as datas limite, as características de capacidade/desempenho e adequados custos e objectivos? (Programas de Bens de Capital e de Aquisição de Serviços)</p> <p>K. O programa é gerido numa base contínua que garanta a qualidade de crédito, a pontualidade das colectas e dos reembolsos e que os requisitos dos relatórios sejam preenchidos? (Programas de crédito)</p>

Dimensões e Porções	Questões
Gestão do Programa (20%)	<p>L. Os modelos de crédito do programa fornecem adequadamente estimativas confiáveis, consistentes, precisas e transparentes de custo e de risco ao Governo? (Programas de crédito)</p> <p>M. Para programas P&D, excepto programas de subsídios competitivos, o programa aloca fundos e usa processos de gestão que mantêm a sua qualidade? (Programas P&D)</p>
Resultados dos programas e fiscalização (50%)	<ol style="list-style-type: none"> 1. O programa demonstra um progresso adequado na realização dos seus objectivos de desempenho a longo prazo? 2. O programa (incluindo os seus parceiros) atinge os seus objectivos anuais de desempenho? 3. O programa demonstra eficiência ou eficácia de custos ao atingir os seus objectivos de cada ano? 4. O desempenho deste programa é comparavelmente melhor do que outros programas, incluindo governamentais, privados, etc., com objectivos e metas similares? 5. As avaliações independentes com alcance e qualidade suficientes indicam que o programa é eficaz e alcança resultados? <p>Questões Específicas de Resultados por Tipo de Programa</p> <p>A. Os objectivos programáticos (e benefícios) foram alcançados com o menor custo possível e fez o programa maximizar os benefícios líquidos? (Programas de Regulação)</p> <p>B. Os objectivos do programa foram alcançados dentro do orçamento e da calendarização? (Bens de Capital e de Aquisição de Serviços)</p>

Fonte: Guião da Ferramenta do Programa de Avaliação do Rating 2007-02.

Em segundo lugar, é necessário escolher a forma certa de medição de desempenho. Os principais métodos de avaliação adotados na PART é aferir os objectivos e resultados do desempenho, sendo por isso particularmente importante definir cada objectivo de desempenho. Os seus tipos de medição de desempenho podem ser divididos em três categorias: classificação dos resultados, classificação da produtividade e classificação da eficiência. A classificação dos resultados reflecte principalmente, os efeitos produzidos pelo programa, tais como: o impacto sobre o público e a forma como os grupos-alvo são beneficiados. A PART está orientada para os resultados e a maioria dos programas têm de definir os seus indi-

cadores dos resultados finais. Se os indicadores dos resultados não estiverem definidos, quando a classificação é realizada, será mostrado que “os resultados não foram ainda comprovados”, como classificação. A avaliação da produtividade do programa reflecte o nível da sua implementação para completar os seus objetivos num determinado período de tempo e é usada principalmente na avaliação de resultados que não podem ser obtidos num curto prazo, tais como a recolha de informação e os programas sociais de investigação. A avaliação da eficiência refere-se principalmente aos resultados obtidos através do investimento em recursos, não só para reflectir os índices após a conclusão do programa, mas também para obter mais benefícios numa certa limitação de recursos, tais como nos programas de reciclagem, nos programas de reengenharia de processos de serviços, etc.

Em terceiro lugar, objectivos e bases claras. Determinar o nível atual de execução do programa e usá-lo como base para desenvolver as metas de longo prazo e os objectivos anuais do programa, como também fazer ajustes apropriados na próxima avaliação do programa baseados nos níveis de financiamento e nos graus de conclusão.

4) Implementação da Avaliação do Programa e Feedback do Desempenho

A avaliação do desempenho do programa é feita principalmente pelos procuradores do Gabinete de Administração e Orçamento e criadores do programa. Em primeiro lugar, o criador do programa preenche um questionário e responde a perguntas consultando a documentação apropriada de apoio. O Procurador do Gabinete de Administração e Orçamento avalia, baseando-se em materiais apresentados pelo criador do programa e dá o resultado final da classificação do programa. As classificações de um programa são principalmente determinadas com base na pontuação total de todas as perguntas respondidas dos vários programas. Cada dimensão da PART tem 100 pontos, de acordo com o número de questões “Sim” selecionado a fim de determinar a classificação daquela secção, multiplicando depois, pelo peso da dimensão. A classificação final é obtida somando as classificações finais de cada dimensão (“85-100” é “muito benéfico”, “70-84” é “razoavelmente benéfico”, “50-69” é “quali-

ficado”, “1-49” “não é benéfico”) e determinando finalmente, a avaliação do nível do programa. Por exemplo:

Quadro 2: Resultados da Avaliação do Desempenho dos Programas Subsidiados para Pequenas Empresas

Nome do Programa	Objetivos e concepção (20%)	Plano (10%)	Gestão (20%)	Resultados (50%)	Classificação Final	Nível de Avaliação
Programas Subsidiados para Pequenas Empresas	80	88	100	40	64.8	Qualificado

Fonte: <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2008/sheets/part.xls>

De acordo com o princípio de um orçamento disponível e transparente, o Gabinete de Gestão de Desempenho e Orçamento publicará os resultados da avaliação e o material de apoio no website, permitindo ao público, conhecer como o Governo está a tentar melhorar o desempenho dos recursos fiscais e aumentar a confiança do público no Governo.

A avaliação do programa não é apenas baseada nos resultados do programa. O que é mais importante é entender o funcionamento deste e fazer melhorias adequadas. O Gabinete de Administração e Orçamento, de acordo com os serviços competentes, irá avaliar os resultados da avaliação do programa e as opiniões sobre o desempenho, incluindo as medidas de gestão necessárias para o programa, pedidos de financiamento, propostas legislativas, entre outras, e discutir o desenvolvimento das próximas melhorias e planos de desempenho com as unidades do programa. No ano fiscal de 2007, o Gabinete de Administração e Orçamento escreveu 1600 comentários de desempenho referentes a 794 programas para os serviços competentes, incluindo comentários para o planeamento de programas, gestão, financiamento e avaliação.

5) Pedidos dos resultados da avaliação

As aplicações de desempenho do programa americano reflectem-se, principalmente, em: i) através da avaliação do programa, compreender os

efeitos da implementação do programa e das medidas de melhoria, a fim de fornecer informações mais detalhadas para quem toma a decisão, com o objetivo de otimizar a alocação de recursos e promover a maximização dos benefícios dos recursos públicos; ii) através da avaliação do programa, na medida em que o criador do programa é responsável pela execução do programa; iii) ligar os resultados da avaliação e do orçamento para fornecer apoio às políticas ou para aumentar o nível do orçamento para um melhor desempenho dos programas ou ainda, para cortar o financiamento dos programas de fraca execução, a fim de alcançar o objetivo de promover melhorias nos padrões de desempenho do programa.

2. Principais Características da PART

1) Do ponto de vista da concepção do sistema de classificação, a PART tem as seguintes características: i) O programa reflecte a filosofia de todo o processo de gestão de desempenho, o que dá plena consideração aos bens públicos e à multiplicidade de objetivos da organização pública, actividades, produtos, resultados dos programas do governo, a partir de entradas nos programas (“Objectivos do Programa e Concepção” e “Planeamento Estratégico”) à gestão de projectos (“Gestão do Programa”) e produtos e resultados (“Resultados do Programa e Fiscalização”) com acompanhamento abrangente de todo o processo do desempenho do programa, a fim de reflectir melhor, sobre a economia, eficiência e eficácia dos princípios de avaliação de desempenho (3E). ii) Focando-se nas fases iniciais do programa, os pesos de duas dimensões: “os objectivos do programa e concepção” e “planeamento estratégico”, acrescentando 30%, com os requisitos de cada programa para explicar a sua finalidade e em que medida correspondem os objectivos estratégicos da agência, orçamento, implementação do cronograma antes de estabelecer o programa, e não apenas objectivar que um programa se direciona somente para um específico problema ou necessidade, e de verificar se o programa já tem publicações existentes, mas também avaliar o grau de associação entre as metas de longo prazo e meta de desempenho anual da agência e do pedido de orçamento para o programa, de modo a que cada agência, ao solicitar o orçamento ao Gabinete de Administração e Orçamento, saiba explicar claramente qual é o objectivo que tenta alcançar e a relação entre o fundo e os objectivos estratégicos do Presidente. iii) avaliação por tipo de programa para tentar resolver o problema da comparabilidade entre os programas. Como mencionado anteriormente, os programas avaliados

pela PART dividem-se em sete tipos, que são determinados pelo Gabinete de Administração e Orçamento e pelas unidades do programa. O programa é dividido no tipo apropriado, tendo por base, a função principal e os programas do mesmo tipo são comparados na avaliação, a fim de se destacar a abrangência e precisão da avaliação de desempenho. iv) A avaliação por tipo de programa objectiva destaca a concepção das classificações individuais. Embora os programas tenham o mesmo conjunto de sistema de classificação, cada um deles, de acordo com as suas características, têm as suas próprias técnicas de avaliação para melhorar e enriquecer a classificação individual, de tal forma, que o sistema de classificação possa ser mais operacional (consulte a Tabela 1 para as questões específicas de planeamento por tipo de programa).

2) A informação sobre a avaliação da PART é altamente padronizada e transparente e a fonte de dados é extensa, o que é mais conducente para o escrutínio público e a fiscalização. Uma vez que a classificação da PART é baseada em evidências, a avaliação “sim” ou “não” deve estar baseado em provas objectivas, portanto, os requisitos de confiabilidade e autenticidade são relativamente elevados para a informação de desempenho e fontes de dados. É possível que a avaliação da informação da PART seja capaz de se tornar uma referência importante para a análise dos sistemas de administração dos Estados Unidos. O orçamento do programa deve-se principalmente às suas ferramentas mais padronizadas de classificação e aplicação mais transparente na aquisição de informações para a classificação, logo, mais agências estarão dispostas a integrar a avaliação de desempenho e orçamento.⁵ Em primeiro lugar, o governo federal dos Estados Unidos monitora todo o processo de gestão. As agências informatizaram toda a informação e dados que constam nos relatórios do programa, aprovações, subsídios e o estado de desenvolvimento do programa. A recolha, a estatística e a análise das informações necessárias para a avaliação do programa foram realizadas para garantir a autenticidade e a exactidão dos dados da avaliação de desempenho. Em segundo lugar, as fontes de informação para a avaliação do programa nos Estados Unidos são diversificadas, incluindo as leis relacionadas, relatórios fiscais, relatórios dos Procuradores do Gabinete de Prestação de Contas do Governo (GAO), relatórios da agência e avaliação independente dos resultados do programa e

⁵ Hatry, H., *Service Efforts and Accomplishments Reporting: its Time has Come, an Overview*, Norwalk, CT: Governmental Accounting Standards Board H.R.Rep.,2003,pp.108-243.

uma grande quantidade de valiosa informação e relatórios, etc., são publicados no website para o público ler, acompanhar e utilizar. Finalmente, os resultados da avaliação do programa estão disponíveis ao público através do website do Gabinete de Gestão e Orçamento (www.EXPECT.com), para que o público possa ter acesso à forma como os programas públicos financiados são executados. Cada programa tem um sumário da PART para descrever a finalidade do programa, os resultados da avaliação e as medidas que precisam ser tomadas a seguir⁶. A abertura e a transparência das informações sobre o programa têm garantido a confiabilidade e validade dos resultados da avaliação de desempenho do programa. Na verdade, no processo de implementação, a PART apresenta elevados requisitos de desempenho e informação de classificação para as diversas agências do governo federal, a fim de evitar situações constrangedoras de não poder fornecer dados da aplicação ou de ter a sua classificação de desempenho reduzido a “resultados não demonstrados”. As agências federais burocráticas têm um grande incentivo para melhorar a qualidade de informação sobre a avaliação e para otimizar a concepção do programa, pois assim, a eficácia dos programas federais aumentam consideravelmente.⁷

3) A PART segue atempadamente o desempenho do programa realizando todo o processo de acompanhamento. Em termos de definição de objectivos, de acordo com o regulamento do GPRA, cada agência deve desenvolver um plano estratégico (pelo menos, a cada 5 anos, devendo ser revisto, a cada 3 anos) e planos anuais, enquanto todos os objectivos não cumpridos devem ser explicados e os ajustes do plano anual e do plano do programa ajustados no ano seguinte. De acordo com as metas estabelecidas, é necessário detectar em tempo útil, possíveis problemas na execução dos programas e apresentando as soluções mais eficazes afim de proceder a uma melhoria dos programas. Em termos de avaliação do programa, a PART não avalia o programa baseado apenas nos fundos da avaliação disponibilizados durante o ano, pois o programa continuará a recorrer à avaliação do desempenho por muitos mais anos. Todos os anos,

⁶ Virginia A.McMurtry, *Performance Management and Budgeting in the Federal Government: Brief History and Recent Developments*, CRS Report for Congress, March 16,2005.

⁷ Paul L. Posner & Denise M. Fantone, *Assessing Federal Program Performance: Observations on the U.S. Office of Management and Budget's Program Assessment Rating Tool and Its Use in the Budget Process*, Public Performance & Management Review, Vol.30, No.3, March 2007,PP.351-368.

antes da avaliação, o Gabinete da Administração e Orçamento irá discutir com as agências relevantes qual a próxima acção a ser executada no ano seguinte, bem como a forma de avaliar se essas acções serão concluídas. Sempre que o passo seguinte do programa estiver concluído, o website irá mudar periodicamente o estado da classificação de modo a refletir os resultados da melhoria do programa. Quando a próxima acção do programa estiver concluída, haverá medidas adicionais para continuar a melhorar o desempenho do programa.

3. Avaliação dos resultados da aplicação da PART

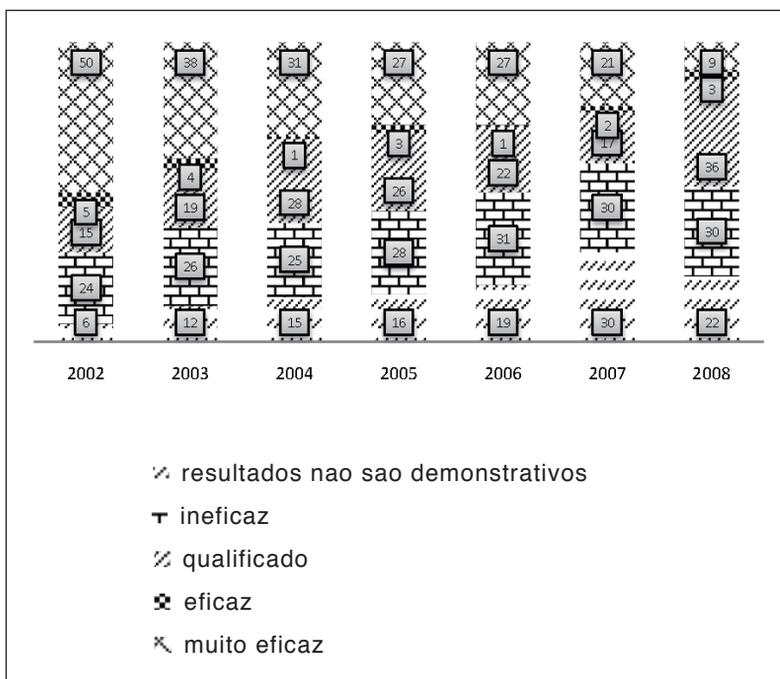
Desde o início do segundo semestre de 2002 que a administração de Bush tem classificado, de forma gradual, os principais programas federais. O Gabinete de Administração e Orçamento seleccionou primeiramente 234 amostras de programas do governo federal e incluiu as classificações dos mesmos no relatório anual para o ano fiscal de 2004. Nos anos subsequentes, foram avaliados mais de 20% dos programas, onde se espera que dentro de cinco anos a avaliação de todos os programas federais esteja concluída. A partir de 2008, em todo o ano fiscal, 1016 programas federais foram avaliados, representando cerca de 96% do número total⁸. Na fase de implementação, a PART seguiu três objectivos: “Avaliar o desempenho do programa, tomar medidas para melhorar esse desempenho e vincular o desempenho do programa com as decisões orçamentais”, a fim de obter bons resultados. Em termos de avaliação do desempenho das actividades do programa, de acordo com as exigências da Lei de Avaliação de Programas e Resultados (PARA), o Gabinete de Administração e Orçamento pretende, no prazo de cinco anos, realizar uma avaliação abrangente de todos os programas. Em termos de aspectos de melhoria do desempenho do programa, o número de programas “muito benéfico” cresceu de 6%, em 2002, para 22%, em 2008; já “nenhum benefício” e “resultados não são demonstrativos” passou de 55% para 12%, mostrando que, a PART, de certa forma, melhorou o desempenho do programa. Em termos de desempenho do programa e decisões orçamentais, desde 2004, que a coluna “avaliações da gestão de desempenho” foi incluída no orçamento pelo Congresso⁹, o que significa que a avaliação da PART

⁸ Paul Posner, *Performance Budgeting Informing Hard Choice Facing the Nation*, Hearing before the Senate Budgeting Committee. October 29, 2009.

⁹ Virginia A. McMurtry, *Performance Management and Budgeting in the Federal Government: Brief History and Recent Developments*, CRS Report for Congress, March 16, 2005..

tem um papel importante na elaboração do orçamento. De acordo com o estudo realizado por John Mercer, o orçamento do Presidente para o ano fiscal de 2005, demonstrou claramente uma relação mais estreita entre a classificação do programa e o financiamento do programa do que anteriormente onde a classificação desses programas como “muito eficaz” recebeu, em média, mais 7% do financiamento, enquanto aqueles que são “benéfico” aumentou, em média, 8%; aqueles programas que são “qualificados” e “in-válidos” caíram, em média, de 1,6% e 38%, respectivamente.¹⁰

Figura 1: 2002-2008 Resultados da Avaliação do Programa Federal



Fonte : <http://zh.wikipedia.org/wiki/>

Embora as classificações da PART não devam ser a única ferramenta do Congresso para a tomada de decisão do orçamento, isto é, não existindo uma relação linear simples entre o desempenho e a alocação orçamen-

¹⁰ John Mercer, *OMB's Program Assessment Rating Tool*, <http://www.John-mercer.com..>

tal dos fundos, a aplicação da PART na avaliação do desempenho fiscal nos Estados Unidos, produz, pelo menos, um impacto significativo nos três aspectos seguintes. i) O desempenho do programa tem tido um papel importante nas decisões orçamentais do programa do governo federal, o que significa que os programas que têm um bom desempenho e altos índices na classificação da PART, estão mais propensos a obterem uma maior atribuição de fundos no orçamento do Presidente do que aqueles com baixa avaliação de desempenho, algo que é suportado pela pesquisa desenvolvida por Song Jianmin e Ding Yuen sobre a execução da PART durante o segundo mandato do Presidente Bush.¹¹ ii) Um bom conceito interno fiscal de desempenho cultural foi criado no governo federal e irá gradualmente mudar, a longo prazo, o foco do orçamento do programa para os resultados do programa das despesas do Governo. iii) Embora as informações de desempenho previstas na PART não afectem directamente a alocação de recursos orçamentários, esta pode melhorar, em grande medida, o componente racional das decisões orçamentais. A inclusão da informação do desempenho do programa vai ajudar a orientar o programa no processo orçamental de “investimento em programas” para “resultados dos programas” a fim de promover mais bases para a tomada de decisões do orçamento para que o seu processo seja cada vez mais científico e razoável.

É claro que, na aplicação da PART alguns problemas e desafios são encontrados: i) algumas agências concentram-se demasiado nos resultados da avaliação de desempenho, ignorando os processos e programas, de modo que os efeitos não são realizados em termos da melhoria da qualidade de serviço, mas na melhoria da eficiência administrativa.¹² ii) A principal tarefa de apreciação na avaliação do desempenho no governo dos Estados Unidos ainda é realizada pelas agências internas do governo (principalmente pelo Gabinete de Administração e Orçamento), o que pode prejudicar os resultados da avaliação pois podem não ser completamente objectivos. iii) Existem conflitos entre a PART e a GPRA pois as

¹¹ Song Jianmin and Ding Yuan, *Performance Assessment of the Government Budget Decisions And Limitations – An Empirical Analysis Of The Bush Administration's Program Rating Tool (PART)*, Beijing: Chinese administration, 2010 9, pp. 108-112.

¹² John B. Gilmour ,*Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool :Meeting the Challenge of Integrating Budget and Performance* ,IBM Center for the Business of Government,2006,1-42..

metas de desempenho e os critérios de avaliação utilizados pela PART e GPRA apresentam bastante discrepância.¹³

III. Implicações da PART na Conção Das Despesas Fiscais e no sistema de Avaliação de Desempenho do Governo de RAE de Macau

O governo de RAE de Macau, em 2013, propôs a criação de um sistema de gestão do desempenho do governo, o que levou à constituição do sistema de avaliação de desempenho, tendo como estudo-piloto, diferentes líderes. A partir de uma perspectiva global, um sistema completo de gestão de desempenho do governo deve incluir: avaliações de desempenho sobre as finanças públicas, programas públicos, políticas públicas, agências e pessoal, e todo o Governo (ou integrado). Embora a avaliação das finanças públicas e dos programas públicos de desempenho ainda não tenham sido formalmente implementadas no Governo, com a democratização gradual do processo orçamental e a criação e melhoria do sistema de avaliação de desempenho do Governo, num futuro próximo irão, provavelmente, ser apresentados na agenda do Governo. Através da análise da situação e da implementação de resultados da PART nos programas federais dos Estados Unidos, algumas implicações úteis sobre a criação do sistema de avaliação de desempenho de despesas fiscais do Governo da RAE de Macau merecem consideração.

1. Recomendação para introduzir a PART no Governo e gradualmente, implementar o Sistema de Avaliação de Desempenho das Despesas Fiscais

O principal objectivo da criação da PART pelo Gabinete de Administração e Orçamento, sob o governo federal dos EUA, é aplicar esta ferramenta para enfatizar os benefícios gerados pelos programas públicos, de tal forma que, o núcleo do orçamento do governo federal possa ser desviado das preocupações orçamentais a longo prazo sobre os gastos do governo e concentrar-se nos resultados do programa. O facto é que a PART não só introduz uma forma mais rigorosa, sistemática e transparente de

¹³ Vassia Gueorguieva & Jean Accius , *The Program Assessment Rating Tool and Government Performance And Results Act : Evaluating Conflicts and Disconnection*, <http://arp.sagupub.com/>.

regulação da gestão do orçamento do governo federal mas também enriquece a informação da análise do orçamento e reforça o vínculo entre o orçamento e o desempenho. Além disso, a abertura e transparência da informação sobre o desempenho do programa, permitiu que os contribuintes saibam as despesas fiscais, fortalecendo assim, a responsabilização pública do desempenho fiscal do governo.

Desde a reunificação, que a transparência na administração tem sido um factor importante da agenda política do Governo da RAE de Macau. Nos últimos anos, as obras públicas relevantes e as despesas administrativas têm visto divulgadas, a promoção de um sistema transparente, por exemplo, a publicação das informações relativas às obras públicas e o orçamento de despesas administrativas em *websites* relevantes para o público e de acesso a qualquer momento e a criação de um sistema de porta-voz do governo. Assim, para manter o vínculo, o governo pode disponibilizar imediatamente, as últimas notícias sobre a evolução dos trabalhos e a coordenação com as agências públicas¹⁴ Estas iniciativas, em certa medida, melhoraram a transparência das informações sobre os gastos do governo. No entanto, as questões do abrandamento das restrições orçamentais e a baixa eficiência da execução do orçamento no programa do governo de Macau, ainda são muito graves e tem havido cada vez mais, a cobertura pelos meios de comunicação social sobre os programas públicos que ultrapassam em muito, o orçamento. Por exemplo, o projecto do Novo Campus Hengqin viu crescer o seu orçamento da estimativa inicial de 5,8 mil milhões de Patacas para mais de 10,2 mil milhões de Patacas. O custo do projecto do Novo Terminal da Taipa aumentou cinco vezes para 3,284 mil milhões de Patacas, enquanto a estimativa de custo do projeto LRT também cresceu de 4,2 mil milhões de Patacas, em 2007, para 110 mil milhões de Patacas, em 2010. Devido à falta de um plano de orçamento científico, profissional e razoável, a eficiência dos gastos do orçamento do governo tem sido menos do que satisfatória. Por exemplo, quando a Comissão Pública de Finanças da Assembleia da Legislação discutiu o relatório de acompanhamento sobre a implementação do orçamento do governo no primeiro semestre de 2013, verificou-se que a taxa de execução da despesa total foi de 18,9%, com alguma taxa de despesas

¹⁴ Si Ka Lun Blasted on Lack of Transparency in Engineering and Administrative Expenses, Macao: Citizen Daily, March 21, 2014, p.3

PIDDA sendo zero, ou seja, “nada foi feito” num espaço de seis meses. A Comissão de Finanças Públicas referiu que o “registo de menos receita e mais despesas,” e “menos gastos no primeiro semestre e mais no segundo semestre” tornou-se a regra.¹⁵ Outro exemplo, o “Relatório de Actividade da Assembleia Legislativa de Macau”, assinado por Lau Cheok Va mostra que entre 1 de Janeiro e 31 de Julho de 2013, a despesa total do funcionamento da Assembleia Legislativa foi de 63,33 milhões de Patacas, o que significa um aumento anual de 13,1%. Até ao fim de Julho de 2013, em comparação com o montante inicial orçado de 127,1 milhões de Patacas e revisto para 136,4 milhões de Patacas, com taxa de execução orçamental de 49,8% e 46,4%, respetivamente.¹⁶ Tal situação levou a perguntas por parte do público de tentar saber se foi “bem gasto e se as despesas foram razoáveis” pela Assembleia Legislativa dos gastos do governo. Quanto às questões como: “onde foi gasto? Como foi gasto? E qual foi o resultado depois dos gastos?” são informações de desempenho sobre a despesa fiscal que o público e os legisladores pretendem compreender mais.

Portanto, é necessário efectuar, gradualmente, a avaliação do desempenho das despesas públicas para entender a real eficiência, qualidade, benefícios, equidade e capacidade de resposta, especialmente nas agências que utilizam os fundos, bem como a satisfação do público, da gestão das finanças públicas e prestação de serviços, de modo a que possa haver reflexão sobre os problemas e deficiências na alocação de recursos, gestão, acompanhamento e avaliação do desempenho do actual sistema fiscal. Sugere-se que o Governo da RAE de Macau introduza a PART, começando pelos principais programas e progressivamente, procure implementar o sistema de avaliação de desempenho dos programas. Por outro lado, para estabelecer o sistema de avaliação do programa e para iniciar a revisão da “Lei do Quadro Orçamental”, o mais rapidamente possível, o desempenho do orçamento é para ser escrito na “Lei do Quadro Orçamental” para assegurar a autenticidade da avaliação do desempenho sobre as despesas. Pode-se aprender com a abordagem do Governo Federal dos Estados Unidos, uma vez que a agência vai vincular metas de desempenho e recursos orçamentais, o que exige que as agências identifiquem

¹⁵ Ha Wun, Fine Budget, *Public Funds Should Be Well Used*, Macao: Macao Daily News, March 1, 2014, p.B07.

¹⁶ Lau Cheok Va *Summarized The Fourth Legislature, Sigh His Inability To Supervise The Government Finances*, Macau: Cheng Po, August 22, 2013, p.1.

os requisitos fiscais para cumprir a meta e explicar como os fundos são utilizados nas actividades do programa assim que se procede ao pedido de orçamento.¹⁷ Através da avaliação de desempenho do programa, todas as agências são obrigadas a considerar cuidadosamente, os objectivos do programa a ser alcançados e que objectivos podem ser alcançados quando submetem a apresentação de candidaturas para os seus programas. Se este procedimento não for realizado, corre-se o risco de quebra do contracto de desempenho com as agências de gestão de desempenho, convertendo os programas estratégicos em quadros de despesa obrigatórios e eliminando a confusão que se tem criado em volta dos programas de orçamento de Macau. Por outro lado, fazendo referência às ideias de todo o processo da gestão do orçamento da PART e à melhoria constante do sistema do orçamento fiscal do governo de RAEM, como o aperfeiçoamento dos regulamentos do algoritmo, criado para melhorar a operacionalidade da supervisão e regulamentação do orçamento, para melhorar a contabilidade fiscal do governo, normas de auditoria e mecanismos de monitoramento, determinar direitos, responsabilidades e benefícios, em todos os níveis do governo na gestão do orçamento e atribuir responsabilidades de fiscalização às autoridades de supervisão, bem como estabelecer o sistema de consulta pública da orçamentação fiscal, a fim de promover a gestão de um orçamento transparente, para regular o comportamento da despesa pública e para melhorar o efeito de aplicação do orçamento fiscal.

2. Preste atenção à Colecta, Processamento e Aplicações da Informação do Desempenho Fiscal, para expandir ainda mais e elevar o Âmbito de Divulgação de Informação Fiscal.

Nos Estados Unidos, o Poder Executivo e o Congresso, que participam no processo de orçamentação, têm a responsabilidade de disponibilizar e divulgar informações orçamentais, inclusive, os arquivos de orçamento e as conferências. Cada relatório de orçamento vai esclarecer o foco do investimento fiscal, as metas a serem alcançadas pelo investimento, as medidas específicas tomadas, assim como a discriminação detalhada das despesas. Além disso, os Estados Unidos têm acumulado grandes

¹⁷ General Accounting Office, *Performance Budgeting :Initial Experience under the Results Act in Linking Plans with Budgets*, Report to the Chairman ,Commitment on the Government Affair , United States Senate ,April,1999.

quantidades de informação através da abertura do governo e da construção de um e-government, assim como uma comunicação suavizada de informações através da internet, para a realização da avaliação de programas de desempenho. Entre eles, o objectivo do desempenho é tornar-se numa base importante para correcções no orçamento e implementações, monitoramento e avaliação do desempenho cujos resultados estão relacionados com os arranjos e execução do orçamento para estabelecer mecanismos eficazes de fiscalização.

Actualmente, o orçamento e os contractos dos principais projectos do Governo da RAE de Macau têm sido publicados em conformidade com o compromisso de serviço padrão para com o público, onde houve grande melhoria nas informações fornecidas pelo Governo. No entanto, a maioria dos orçamentos são apenas uma estimativa aproximada, como os gastos em obras públicas que simplesmente fornecem estimativas anuais para cada ano. Uma parcela considerável da divulgação do programa não especifica a quantidade ou não especificou a fonte do orçamento fiscal, o que levou o governo a ter dificuldades em melhorar a gestão dos programas de investimento e as taxas de execução correspondentes.¹⁸

Como mencionado no relatório da Comissão de Auditoria de 2011, o GIT não tem uma avaliação ou cálculo do investimento total e global do projecto LRT, causando assim, um aumento de custos. As autoridades alegaram que a Fase 1 do LRT custou cerca de 7,5 mil milhões de Patacas, mas após um cálculo cuidadoso, as actuais despesas já ultrapassaram os 11 mil milhões de Patacas até ao momento. O relatório de Auditoria também mostra que “para as 31 sub-actividades que já foram apresentadas, entre 2008 e Junho de 2010, há 28 delas obrigadas a realizar uma transferência orçamental e um aumento do financiamento para pagar as despesas”, que envolveu mais de 8.900 milhões de Patacas, dos quais, 27 itens de despesas tiveram orçamento “zero”.¹⁹ Além disso, há partes do orçamento, sem qualquer cálculo detalhado como base, bem como falta de cientificidade, rigor e integridade no orçamento. O orçamento de 320 milhões de patacas para a Expo de Macau, como o Gabinete de Auditoria

¹⁸ Fonte: Macao Government Annual Budget Execution Report 2012.

¹⁹ Chan Mei Yi, *Improve the Fiscal Supervision Mechanism, Enhance the Transparency in Governance*, http://www.chanmeiyi.com/index.php?cms=data/data&data_id=44&path=1

coloca, foi um dos que ninguém sabe ao certo. O Gabinete da Expo utilizou o montante das despesas para a Expo de 1998, com a participação de Macau em Portugal, referindo-se, em seguida, as despesas do Governo em 2007, num montante de 260 milhões de Patacas. Depois, fez referência ao Pavilhão de Hong Kong, com um orçamento de 380 milhões de dólares de HK, que ultrapassou a média dos dois de 320 milhões de Patacas, como orçamento. Depois de obter este valor, o Gabinete da Expo determinou que a estimativa de custo do Pavilhão de Macau, incluiu a “criação, exposição e o projecto”, com um orçamento de 200 milhões de patacas sendo que os restantes 120 milhões de patacas, foram utilizados para “actividades e outros custos operacionais”. O Gabinete de Auditoria constatou que as despesas operacionais diárias do gabinete da Expo, incluindo a compra de equipamentos de escritório, os salários do pessoal, despesas de viagem e alojamento em Xangai, etc, não foram contabilizadas dentro do orçamento de 320 milhões de patacas.²⁰

Para este fim, o Governo da RAEM, com base num e-government, pode concentrar-se na colecta de informações dos objectivos do programa, na execução do orçamento e nos arranjos, etc, e na acumulação no seu estado de execução de trabalho diário, despesas do programa e outras informações para identificar os problemas de despesa fiscal atempadamente e poder sugerir melhorias para o governo e da Assembleia Legislativa, como uma referência. Nesta base, para melhorar ainda mais a transparência fiscal, o governo deve regular o orçamento para fornecer um completo, rigoroso e detalhado plano de orçamento, de modo a que o estado geral de cada programa, possa ser responsável perante o público, incluindo as mais recentes estimativas da despesa total do programa, calculado anualmente e de forma cumulativa para alcançar a taxa de execução do orçamento, bem como o montante das despesas futuras estimadas até à conclusão do programa, etc,²¹ em particular, para os grandes projectos plurianuais de planeamento global devendo as despesas totais ser propostas, bem como os planos específicos e gastos a cada ano e avaliando os

²⁰ Jiang Sheng, *Macao Audit Commission Exposed Expo Nearly 300 Millions of budget that No Body Knows for Sure, Three Sins of Using the Public Funds*, the Southern Metropolis Daily, August 1, 2012, <http://news.sohu.com/20120801/n349578438.shtml>

²¹ Si Ka Lun *concern Budget Framework Law revision process*, Macao, Macao Daily, May 24, 2014, http://www.cyberctm.com/newsNote.php?cid=0&cpid=8&nid=2130#.U_bCQ43s6Cg

benefícios económicos e sociais entre o investimento e a produção, para evitar o fenómeno de derrapagens orçamentais.²²

3. Cultura de Desempenho orientada para os resultados

Antes da aplicação da PART, embora a GPRA enfatize a orientação para os resultados, isto ainda não era universal, precisamente pela falta de directrizes específicas nas leis e regulamentos existentes. Pelo facto dos indicadores de produtos e resultados do programa não terem sido distinguidos claramente, mais programas foram classificados como “resultados não demonstrados”. Por exemplo, na avaliação do desempenho em 2002, mais de metade dos programas foram classificados como “resultados não demonstrados” e o principal motivo deveu-se ao facto dos programas não desenvolverem os indicadores de resultados ou os que foram desenvolvidos não foram aceites pelos procuradores. Para tais situações ocorrerem durante a execução do GPRA, a avaliação do programa da PART não só enfatiza a criação de uma boa cultura do desempenho fiscal no âmbito do governo federal, reforçando o conceito de desempenho que as “questões sobre os benefícios devem ser tomadas em conta, quando há gastos”, mas também requer obrigatoriamente, indicadores de resultados para cada programa, dando orientações detalhadas. Depois de um ciclo de prática e avaliação, a maioria dos programas federais criaram indicadores de resultados e colocaram as suas classificações na avaliação do programa. Ao mesmo tempo, no desenvolvimento de indicadores de resultados, o líder do programa organizou um treino do pessoal, num ambiente de aprendizagem comum. A cultura de desempenho orientada para os resultados foi profundamente notada pela administração pública e ganhou a confiança, apoio e reconhecimento.

Pelo contrário, actualmente a avaliação sobre o montante da despesa fiscal do Governo da RAE de Macau, ainda permanece no processo de avaliação e é aceitável, desde que esteja em conformidade com os regulamentos relevantes, onde há uma falta de consciência da eficiência das despesas, resultando na falta de objectividade, controlo e supervisão eficaz no processo de comportamento das despesas e dos seus resultados, sendo

²² *Macao: Lau Cheuk Wah stressed Budget Framework Law reform must be revised*, Macao: Macao Daily, August 22, 2013, <http://www.zhmo.cn/article-74859-1.html> <http://www.zhmo.cn/article-74859-1.html>

portanto, a execução orçamental difícil de pôr em prática.²³ Por exemplo, o Gabinete para os Assuntos do Transporte, em 2010, gastou mais de 200 milhões de Patacas, 500 milhões de Patacas em 2011, 1.000 milhões de patacas em 2012 e, em seguida, saltou para 2 milhões de Patacas em 2013, que teve um aumento de 10 vezes em 4 anos. Outro exemplo, é o Estabelecimento Prisional de Macau, que aumentou as suas despesas para cerca de 200 milhões de Patacas, aumentando para 430 milhões de Patacas em 2013. Actualmente existem cerca de 1.000 reclusos na prisão, o que significa uma despesa média de 430.000 patacas por ano, para cada recluso.²⁴ No geral, um orçamento administrativo razoável requer que não seja bloqueado pela Assembleia Legislativa. No entanto, se houver conformidade entre as despesas e a missão da agência, se o financiamento for razoavelmente gasto e se o público estiver satisfeito com os serviços, todos esses factores não serão considerados na íntegra, durante a elaboração do orçamento.

Portanto, o Governo da RAEM deve aprender com a experiência de execução da PART. Por um lado, reforçar a publicidade de avaliação de desempenho, de modo a que toda a comunidade, especialmente a administração pública possa reconhecer plenamente, a importância e o papel da avaliação de desempenho, ao mesmo tempo do desenvolvimento de gestão de recursos humanos e formação para eliminar os conflitos de pensamento dos funcionários públicos sobre a avaliação de desempenho e o pessoal especial para a avaliação. Por outro lado, realçar a gama completa de despesas fiscais, todos os princípios de supervisão e gerência, inclusive, a implementação das directrizes de “quem investe, quem é responsável e quem já é beneficiado”, para garantir benefícios económicos e sociais da utilização dos fundos fiscais para que os recursos fiscais sejam realmente bem gastos, para atender às necessidades públicas e alcançar os resultados desejados.

IV. Epílogo

A PART é uma ferramenta de gestão de desempenho do programa, que através de uma avaliação abrangente da concepção, planeamento,

²³ Bo Yen, *Macao should establish a strict financial supervision mechanism*, Macao: Xinhua Macao Journal, January 23, 2013, p.3.

²⁴ He Yicheng *Criticized the Bureau of Transport Affairs spending rose 10 times in 4 years*, The Macao Daily, November 20, 2012, p.1.

gestão e resultados, procura promover eficazmente, os padrões dos programas do governo federal dos EUA, bem como reforçar a interligação entre as normas e o orçamento de desempenho. Com base nisto, o Governo da RAE de Macau deverá aprender com a experiência, a essência e a prática do sistema da PART. Deve ainda ter a capacidade de estabelecer no futuro, um sistema de avaliação de desempenho do programa e desenvolver uma cultura de desempenho orientada para os resultados e decisões orçamentárias acumuladas, de modo a melhorar a tomada de decisão científica e a eficiência no uso de recursos fiscais.

