



ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE



134^a SESSÃO DO COMITÊ EXECUTIVO

Washington, D.C., EUA, 21-25 de junho de 2004

Tema 4.1 da Agenda provisória

CE134/9 (Port.)
26 de maio de 2004
ORIGINAL: INGLÊS

RELATÓRIO DE PROGRESSO DO GRUPO DE TRABALHO SOBRE A POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA REGIONAL

A Política para o Orçamento-Programa Regional da OPAS foi considerada pela última vez pelo Subcomitê de Planejamento e Programação (SPP) em 2000. Foi criado naquela ocasião um Grupo de Trabalho constituído de representantes dos países e do pessoal da Secretaria, cujo relatório preliminar ao SPP identificou os princípios que devem guiar o processo de formulação de políticas.

Embora referendasse aqueles princípios e proporcionasse orientação adicional sobre o trabalho nessa área, o Subcomitê indicou que seria mais apropriado formular uma nova política para o orçamento-programa, depois de discutidas as novas orientações estratégicas e programáticas quadrienais da Organização. Posteriormente, em 2002, a Conferência Sanitária Pan-Americana aprovou o Plano Estratégico para a Repartição Sanitária Pan-Americana para o Período 2003-2007.

Durante o último Conselho Diretor, o Diretor anunciou que seria constituído um grupo consultivo com peritos dos Estados Membros nos campos de planejamento, programação e orçamentação, bem como pessoal da Secretaria para oferecer à OPAS/OMS recomendações para a formulação de uma política para o orçamento-programa. O Grupo Consultivo sobre Política Orçamentária Programática da OPAS reuniu-se antes da 38^a Sessão do SPP, em março de 2004, e uma segunda reunião foi programada para meados de maio de 2004.

Este documento leva em consideração discussões ocorridas durante a primeira reunião com o Grupo Consultivo, assim como as observações e orientação recebidas durante o 38^o SPP. Após o segundo encontro com o Grupo Consultivo, está sendo redigida uma proposta preliminar de Política Regional para o Orçamento-Programa, a qual estará disponível a tempo para a 134^a sessão do Comitê Executivo, em junho de 2004.

Antecedentes

1. A necessidade de discussões sobre a Política do Orçamento-Programa Regional da OPAS foi identificada mais recentemente durante as discussões do orçamento-programa pelo Conselho Diretor de 2004-2005, em setembro de 2003. Naquela ocasião, o Conselho reconheceu a necessidade de atualizar a política orçamentária regional de OPAS para definir critérios baseados em necessidades para a distribuição de recursos entre os países. Além disso, alguns Estados Membros tinham manifestado a disposição de permitir que recursos atualmente alocados a seus programas nacionais fossem disponibilizados para países mais necessitados. Naquela oportunidade, o Diretor informou aos Estados Membros que o trabalho referente à política de orçamento regional estava planejado para princípios de 2004.

2. Ademais, em apoio à abordagem enfocada nos países ao esforço para aumentar a sua presença nos países, a OMS está se propondo a transferir recursos e descentralizar operações aos níveis regional e de país. A Diretora-Geral da OMS indicou que a porcentagem do orçamento alocado a regiões e países será aumentada gradualmente, de 66% em 2002-2003 para 70% em 2004-2005, 75% em 2006-2007 e 80% em 2008-2009. Isso deve aumentar os fundos da OMS disponíveis para programas de país nas Américas.

3. A 53ª Assembléia Mundial da Saúde tomou a decisão de suspender a aplicação da Resolução 51.31, aprovada em maio de 1998, que resultara numa redução de mais de US\$10 milhões no curso de três biênios na verba consignada pela OMS à Região das Américas, e incumbiu a Secretaria de apresentar à 115ª Sessão do Conselho Executivo uma estrutura proposta para orientar a alocação de recursos no Orçamento-Programa Global 2006-2007, inclusive critérios pertinentes a verbas ordinárias.

4. Em virtude da ênfase dada pela própria OPAS/OMS à receptividade face à realização dos ODM aplicáveis à saúde com referência às necessidades dos países e à identificação de cinco Países Prioritários no Plano Estratégico—Bolívia, Guiana, Haiti, Honduras e Nicarágua—, é importante reconsiderar os critérios usados para a distribuição do orçamento ordinário de OPAS entre níveis funcionais, entre áreas de trabalho e entre os países.

5. Assim, todos os fatos mencionados com relação aos níveis regional e global tornam necessário reexaminar e atualizar a política orçamentária regional de OPAS.

Resumo da Atual Política Orçamentária Regional

6. A atual política do orçamento-programa da Organização Pan-Americana da Saúde foi adotada pelo Conselho Diretor em 1985. Inclui critérios para a distribuição de fundos entre países, baseados na realização por eles dos mandatos coletivos adotados pelos Corpos Diretores e em indicadores tais como mortalidade infantil, tamanho da população e níveis anteriores de cooperação técnica. Também proporciona diretrizes para a elaboração do orçamento-programa e a distribuição de recursos entre programas regionais e de país.

7. A política registra o apoio a programas de país como prioridade fundamental da Organização e estabelece um mínimo de 35% a ser alocado a esses programas. Os recursos para programas regionais seriam proporcionados para apoiar os objetivos programáticos dos países e a observância dos mandatos coletivos da Organização.

8. A atual política orçamentária também proporciona orientação sobre mobilização e uso de fundos extra-orçamentários e apoio à cooperação técnica entre países (CTP). A política promove o uso de mecanismos administrativos flexíveis e inovadores para maximizar recursos.

Contexto para a Formulação de uma Nova Política Orçamentária Regional

9. O orçamento-programa da OPAS é o instrumento que dá expressão à missão e às orientações estratégicas e prioridades da Organização. Deve refletir os valores da Organização e ser, ao mesmo tempo, sensível aos ambientes cambiantes em que a cooperação técnica é formulada e executada. Significativos fatores ambientais externos e internos afetam o montante do orçamento, assim como configuram as políticas que orientam a sua destinação. Contam-se entre essas questões:

- Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio converteram-se agora nas metas comuns de desenvolvimento as quais os países estão se empenhando em atingir. Entre estes, alguns são específicos no tocante à saúde, enquanto outros são metas para as quais a saúde deve contribuir. Será importante determinar se existem aspectos correlatos que precisem ser considerados ao ser revista a política orçamentária.
- Com frequência, os mesmos países que requerem intensificação e elevação dos níveis de cooperação são os que não têm a capacidade institucional ou os recursos humanos necessários para fazer bom uso da cooperação. Como deve a política tratar tais situações para assegurar o uso apropriado das verbas?
- Um de metas da Organização é reduzir as desigualdades entre países e dentro deles, no tocante à saúde. Neste sentido, será importante que a política orçamentária facilite a destinação de recursos em consonância com essa perspectiva.
- A presença da OPAS/OMS no país tem boa acolhida entre os Estados Membros mas ainda não está disponível em todos eles. O tamanho e a distribuição dessa presença física variam muito entre os países. É preciso levar a questão da presença física ao apoio estratégico para o desenvolvimento nacional da saúde.
- A natureza e a medição da necessidade de cooperação técnica são importantes para que haja uma administração estratégica de recursos. A medição da necessidade não deve ser limitada aos indicadores de saúde tradicionais, devendo incluir também novas medidas, tais como o nível de desenvolvimento dos sistemas de saúde, o desempenho de funções essenciais de saúde pública, a capacidade de absorção do setor de saúde ou os fluxos externos de ajuda para o desenvolvimento da saúde.

- Os países não apenas esperam estar incluídos ativamente no intercâmbio de cooperação técnica, como estão também solicitando cada vez mais frequentemente maior apoio da OPAS em processos de tomada de decisões com respeito a ações normativas, estabelecimento de normas, convenções e convênios.
- Está ocorrendo um forte processo de integração no nível sub-regional, e tanto as funções normativas como a cooperação técnica estão sendo debatidas nesses fóruns.

O Enfoque à Revisão da Política do Orçamento-Programa Regional

10. Para prosseguir com a análise da política atual, a Secretaria convocou um Grupo Consultivo de peritos em planejamento e orçamentação para dar assistência na formulação de um projeto a ser considerado pelos Estados Membros para uma política regional de orçamentos-programas que responda às necessidades atuais e às mudanças do clima para cooperação técnica.

11. Os termos de referência específicos do Grupo Consultivo são:

- Examinar os critérios da política atual e avaliar a experiência com sua execução.
- Revisar as tendências globais e regionais no que se refere aos orçamentos dos organismos internacionais e identificar boas práticas pertinentes.
- Tratar de questões relacionadas com a formulação e execução de políticas orçamentárias, especialmente dentro do setor internacional.
- Recomendar princípios e critérios para orientar a formulação de uma política orçamentária revista a ser recomendado aos Corpos Diretores.

12. Realizou-se em Washington, D.C., uma reunião inicial do Grupo Consultivo sobre Política Orçamentária Programática Regional da OPAS, em 4 e 5 de março de 2004. Os peritos que participaram na primeira reunião vieram do Canadá, Guatemala e Trinidad e Tobago. Foram também convidados participantes de outros Estados Membros e organismos irmãos, os quais, porém, não puderam comparecer. Uma segunda reunião do Grupo Consultivo foi programada para meados de maio de 2004 e houve participação de outros Estados Membros.

13. Depois da primeira reunião do Grupo Consultivo, a Secretaria apresentou à 38ª sessão do Subcomitê de Planejamento e Programação (SPP) do Comitê Executivo um relatório de progresso do Grupo Consultivo, que esboçou a direção e os princípios gerais que iriam orientar ainda mais o trabalho da Secretaria. O relatório recomendou também critérios para estabelecimento de prioridades entre áreas de trabalho de toda a Organização e para distribuição equitativa de recursos entre programas de país, ao mesmo tempo permitindo também a flexibilidade necessária para responder ao caráter cambiante das

necessidades especiais nacionais, sub-regionais e regionais. O SPP se inteirou da reunião e apoiou a direção indicada nas recomendações do Grupo Consultivo.

14. Em preparação para a segunda reunião do Grupo Consultivo, a Secretaria levou a cabo uma análise e modelagem mais profunda das verbas destinadas aos países, e definiu mais claramente a justificação dos diferentes componentes da política que será proposta. Entre as indagações mais importantes discutidas com o Grupo Consultivo e o SPP que a Secretaria considerou na preparação do projeto de política para o orçamento-programa encontram-se as seguintes:

- Com respeito à consignação de verbas entre países, é importante considerar as diferentes necessidades dos Estados Membros. Por um lado, é necessário que os programas de país tenham uma alocação orçamentária previsível para atender ao desempenho de suas funções e operações centrais. Por outro lado, foram consideradas necessárias mudanças nas verbas individuais para países, de um biênio a outro, para que a Organização pudesse ser receptiva à mudança das necessidades especiais e prioritárias entre os Estados Membros.
- Para satisfazer aos duplos requisitos de estabilidade e flexibilidade, está sendo considerado um mecanismo de alocação orçamentária com duas fases. Dentro desse mecanismo, todos os países receberiam uma alocação básica ou central que seria distribuída usando critérios de equidade objetivos acordados. Essa alocação central estaria sujeita a ajustes periódicos mas proporcionaria uma referência bastante estável para finalidades de planejamento dos países. Para proporcionar a flexibilidade necessária para uma resposta dirigida às necessidades especiais e prioritárias dos Estados Membros, propôs-se um segundo nível de recursos para países, cuja distribuição entre eles ainda seria transparente e equitativa, mas variaria de um biênio para outro.
- A parte flexível do orçamento de país permitiria à Organização acelerar a ação com vistas a questões prioritárias e especiais. Estas incluiriam, por exemplo, as prioridades para cooperação técnica dadas no Plano Estratégico 2003-2007 e a Estratégia de Gestão para o Trabalho da Repartição Sanitária Pan-Americana no Período 2003-2007; as ações ligadas aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio relacionados com a saúde; e as respostas a problemas de saúde emergentes. Cada país teria financiamento básico ou central, mas nem todos receberiam necessariamente financiamento da parte variável do orçamento de país. Por sua natureza, um país não poderia supor que fosse receber o mesmo nível de recursos flexíveis de um biênio para o outro, muito embora o recebimento em um biênio não excluísse o recebimento no biênio seguinte. Ao mesmo tempo, a proporção flexível do orçamento beneficiaria diversos países e não estaria concentrada em um poucos. A idéia de ter recursos alocados e programados em nível sub-regional foi suscitada como possível meio de assegurar uma distribuição adequada entre sub-regiões específicas e de abordar as crescentes necessidades dos Estados Membros com vistas à agenda de saúde que resulte dos processos de integração sub-regional.

- O Índice de Desenvolvimento Humano ajustado (IDH), aplicado pela OMS em sua fórmula regional de redistribuição de recursos nos termos da Resolução WHA51.31 foi também examinado a pedido do SPP. Na opinião da Secretaria, o IDH não é meio mais útil para ponderar a alocação de verbas entre países nesta Região. O índice não está voltado principalmente para a saúde nem leva em consideração tendências de saúde que podem ser significativas em alguns países da Região, onde a situação atual da saúde é bastante boa mas está declinando. Cumpre assinalar também que a sua metodologia foi revista recentemente e que revisões desse tipo poderiam conduzir a interrupções na alocação de verbas entre países, contrariando o objetivo de basear essas alocações em indicadores que são transparentes. Não obstante, para finalidades comparativas, a Secretaria incluiu o IDH em seu modelo de consignação de recursos aos países.
- A idéia de elaborar um índice composto da situação da saúde para refletir o caráter multifatorial do desenvolvimento da saúde está sendo considerada. Reconhecendo que é limitado o número de indicadores relativamente confiáveis e atualizados disponíveis para todos os países, assinalou-se que o modelo a que finalmente se chegue não deve ser excessivamente sensível a tal ou qual variável relacionada com a saúde. Em lugar de optar pelo excessivamente preciso, uma opção a ser considerado seria segmentar os países em grupos, ou percentis, em função somente da situação da saúde ou de uma combinação da situação de saúde e da situação econômica. Os efeitos desse conceito seriam vistos mais amplamente no desenvolvimento das opções do modelo.
- Considerou-se a questão das desigualdades em saúde dentro dos países e como deve ser tratada num contexto de alocação de recursos. A discussão com o Grupo Consultivo favoreceu a consideração desse aspecto na parte flexível do orçamento, e não como fator da alocação básica ou central. Dado que a falta de dados comparáveis relativamente ao nível das desigualdades e que as disparidades maiores em saúde dentro dos países, no que tange à situação sanitária, tendem a refletir disparidades semelhantes na distribuição da renda, manifestou-se preocupação ante a possibilidade de que a inclusão de tais fatores no cálculo central viesse deixar em posição injustamente desvantajosa países que têm uma distribuição da renda mais eqüitativa.
- No que se refere às repercussões da presença no país na destinação de recursos, julgou-se existirem duas questões separadas: (1) a necessidade de algum nível de presença no país em termos de cooperação técnica, para apoiar efetivamente os países em seu desenvolvimento nacional da saúde; e (2) a necessidade de financiamento dos custos da manutenção de uma presença física. Além disso, advertiu-se que os custos atuais da operação de escritórios, debitados às alocações orçamentárias de país da OPAS, não deveriam ser considerados fixos e usados como elemento de cálculo das verbas centrais. Tal método prejudicaria países que estão atualmente prestando significativo apoio direto. Deve-se assegurar que os países que não podem sustentar a presença física local da OPAS, quando isso é necessário para dar efetivo andamento à cooperação técnica, possam contar com

fundos suficientes em sua alocação central para satisfazer as necessidades mínimas de presença e ainda dispor de recursos suficientes para cooperação técnica.

- Embora seja útil tirar lições dos métodos usados por outras organizações internacionais, é necessário selecionar aqueles que são apropriados para a OPAS. Na análise dos métodos para destinação de recursos usados pelo PNUD e pelo UNICEF, especificamente, observou-se que a comparabilidade deve ser tratada com cautela, dado que nenhuma dessas organizações opera com base em um orçamento ordinário, com contribuições estimadas.

15. O Grupo Consultivo acordou, que, entre outras questões de financiamento central que requerem maior consideração, estaria o seu nível de financiamento com relação ao financiamento total dos países, e com que frequência e em que base seriam feitos ajustes para alterar a distribuição relativa entre países.

16. Além disso, outro aspecto que precisa ser considerado é a forma pela qual poderiam ser postos em prática os mecanismos revistos propostos, sem interrupção da cooperação técnica atualmente em curso. Provavelmente, seria necessário um período de transição para a introdução paulatina das alocações modificadas, talvez ao longo de vários biênios.

17. Outras questões a serem consideradas na revisão da política orçamentária foram examinadas durante a segunda reunião do Grupo Consultivo, em meados de maio de 2004, e estão sendo levadas em conta no projeto de política para o orçamento-programa ordinário que será submetido à consideração da 134ª Sessão do Comitê Executivo como adendo ao presente documento.

Ação do Comitê Executivo

18. Depois da segunda reunião do Grupo Consultivo, está sendo formulado um projeto de política para o orçamento-programa regional, o qual estará disponível a tempo para ser analisado na 134ª sessão do Comitê Executivo. Solicita-se ao Comitê Executivo: (1) comentar se a proposta reflete adequadamente os critérios para alocação de recursos por nível funcional, por áreas de trabalho e entre países; (2) discutir se é atingida uma distribuição mais equitativa de recursos da OPAS entre os países usando-se os critérios do projeto; e (3) fazer recomendações para fortalecer o objetivo da política e tornar viável a sua execução.