

162ª SESSÃO DO COMITÊ EXECUTIVO

Washington, D.C., EUA, 18 a 22 de junho de 2018

Tema 4.2 da agenda provisória

CE162/12, Add. I
21 de maio de 2018
Original: inglês

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DO ORÇAMENTO REGIONAL POR PROGRAMAS 2014 2017: RELATÓRIO FINAL

Organização Pan Americana da Saúde

CE162-12, Add.-I-p- Avalicao-PO

Relatório Final

Juan Pablo Martínez Guzmán

5-18-2018

SUMÁRIO

I.	RESUMO EXECUTIVO.....	1
II.	INTRODUÇÃO	4
III.	MÉTODOS	6
IV.	CONSTATAÇÕES	7
V.	CONCLUSÕES	21
VI.	LIÇÕES E RECOMENDAÇÕES.....	25
VII.	ABREVIATURAS E SIGLAS USADAS NESTE RELATÓRIO	30
	ANEXO 1: TERMOS DE REFERÊNCIA	31
	ANEXO 2: QUESTIONÁRIO DA PESQUISA.....	34

I. RESUMO EXECUTIVO

O cumprimento da Política do Orçamento Regional por Programas (PORP) durante os biênios 2014-2015 e 2016-2017 revelou altos e baixos. Por um lado, a maioria dos que responderam à pesquisa ou foram entrevistados nas representações nos países conhecia a PORP, opinou que ela teve um impacto sobre seus orçamentos e demonstrou uma percepção geral positiva da alocação de recursos da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) entre os países. O número de respondentes que concordaram que a OPAS distribuía os recursos do Orçamento Ordinário e os recursos flexíveis de forma equitativa entre os países foi quase três vezes maior que o número dos que discordaram. Além disso, as alocações do orçamento apresentaram forte correlação com as fórmulas da PORP, o que implica que, em termos agregados, os países com mais necessidades receberam mais financiamento. Por outro lado, as restrições da PORP nem sempre foram respeitadas, conforme evidenciado pelo fato de que os mínimos de financiamento para o componente do piso e o componente baseado nas necessidades não foram atingidos para todos os países.

Mudanças recentes nos processos do orçamento da OPAS afetam as perspectivas da versão atual da PORP. A execução, a partir do biênio 2016-2017, do enfoque do Orçamento Integrado torna essa política inoperante. A mudança mais importante é que o novo enfoque elimina o conceito do Orçamento Ordinário, a base para a maioria das políticas dentro da PORP.

A dependência de fórmulas rígidas, como ocorre com a PORP, tem limitações inerentes e difíceis de superar. Ao mesmo tempo, a Organização Mundial da Saúde (OMS) atualmente está fazendo uma transição em que está abandonando as fórmulas rígidas nas suas políticas do orçamento. A

PORP pode seguir essa mesma tendência e encontrar maneiras mais satisfatórias de alcançar sua meta de ser um enfoque transparente e sistemático para assegurar a equidade, a solidariedade e o pan-americanismo. Nesse sentido, esta avaliação propõe nove recomendações para melhorar a PORP.

Uma das áreas de reforma fundamentais visando iterações futuras da PORP é simplificar e reestruturar as restrições baseadas em fórmulas. As duas únicas restrições necessárias para promover a equidade, a solidariedade e o pan-americanismo são o componente do piso e o componente baseado nas necessidades. Aquele deve ser atualizado anualmente de modo a refletir as atuais estimativas de custos de baixo para cima, enquanto esta deve abandonar os mínimos no nível dos países e adotar faixas mínimas no nível dos grupos.

Como tem sido o caso com as regras fiscais em todo o mundo, a PORP deve permitir o uso de cláusulas de salvaguarda limitadas e transparentes. Essas cláusulas estabelecem uma série de fatores, como as emergências relacionadas com a saúde ou a capacidade de execução inadequada, que podem merecer isenções temporárias no caso de países específicos.

A outra área fundamental de reforma é tornar a PORP mais transparente e operacional. As recomendações nesta área são: a) criar um relatório executivo bienal e obrigatório sobre a PORP, a ser apresentado à Direção Executiva (EXM) e b) incluir nas metodologias de planejamento e orçamentação da OPAS todos os processos necessários para cumprir a PORP. A lista desses processos abrange: atualizar o Índice de Necessidades de Saúde ampliado (HNIE) e as necessidades operacionais básicas a cada biênio, recalcular o agrupamento conforme as

necessidades, comunicar às representações nos países seus mínimos de financiamento baseados na PORP e elaborar e apresentar o relatório executivo bienal sobre a PORP.

II. INTRODUÇÃO

1. Em setembro de 2012, a 28ª Conferência Sanitária Pan-Americana aprovou a Política do Orçamento Regional para Programas da Organização Pan-Americana da Saúde, relacionada ao Plano Estratégico da OPAS 2014-2019. A PORP foi uma versão melhorada da Política do Orçamento da OPAS anterior, que cobriu o período de 2006 a 2012. As modificações se basearam em uma avaliação feita em 2010 pelo Escritório de Supervisão Interna e Serviços de Avaliação da OPAS (IES). Sua constatação geral foi que a elaboração e implementação da PORP havia sido uma conquista e um avanço significativo tanto para a Repartição Sanitária Pan-Americana como para os Estados Membros. Contudo, essa mesma avaliação constatou que, embora alguns países houvessem se beneficiado consideravelmente da alocação dos recursos prescrita, outros em que a situação da saúde era relativamente melhor, conforme medida pelo Índice de Necessidades de Saúde ampliado (HNIE), viram seus orçamentos se reduzirem, em alguns casos a níveis insuficientes para apoiar uma presença mínima das representações da OPAS. A versão atual da PORP procurou abordar essa e outras limitações.

2. A presente avaliação foi solicitada por meio da resolução CSP28.R10 e sua finalidade é analisar se a versão atual da PORP foi respeitada e cumpriu seus objetivos. O alcance desta avaliação se limita aos biênios 2014-2015 e 2016-2017. Os três principais objetivos desta avaliação, conforme definidos no seu relatório inicial, são:
 - a) Determinar se os recursos foram alocados (no período de 2014 a 2017) entre os níveis funcionais da OPAS (nacional, sub-regional e regional) e entre cada país, em conformidade com a PORP aprovada em 2012.

- b) Identificar as lições extraídas na aplicação da PORP, sobretudo em vista do enfoque do Orçamento Integrado adotado pela OPAS a partir de 2016-2017.
 - c) Comparar as políticas de alocação do orçamento da Organização Mundial da Saúde (OMS) com as da OPAS.
3. A PORP atual foi submetida a uma avaliação provisória executada em 2016. Essa avaliação provisória concluiu que: 1) o nível de conformidade da PORP em termos da alocação final do Orçamento Ordinário aos níveis funcionais era alto. 2) Um nível mínimo de presença nos países era garantido com o aumento do nível do financiamento aos países, sobretudo de fontes diferentes do Orçamento Ordinário, que já não cobre as necessidades de todos os países. 3) Os níveis de financiamento para os países-chave tiveram um aumento no contexto da estratégia de cooperação com os países-chave apesar da redução progressiva da alocação do orçamento resultante da aplicação da fórmula da PORP. 4) Foi fornecido financiamento para um componente baseado em resultados (5% da alocação geral para os países) para apoiar os países na consecução de metas específicas, tirar partido de avanços positivos e comprovados ou promover atividades interprogramáticas. Foram disponibilizadas alocações variáveis para os países e uma poupança acumulada para apoiar os países que se depararam com necessidades imprevistas e pontuais em programas prioritários. Os países-chave foram considerados primeiro na alocação dos recursos variáveis. 5) Os territórios de Aruba, Curaçao e São Martinho se tornaram Membros Associados da OPAS desde que a PORP foi adotada em 2012 e passaram a ser incluídos na divisão da alocação de 41% para os países.

4. A partir do biênio 2016-2017, a OPAS passou a adotar o enfoque do Orçamento Integrado. Algumas características desse enfoque são pertinentes para a implementação da PORP, em especial o fato de que, nesse enfoque, a alocação do orçamento combina certas fontes de financiamento, o que torna confuso o conceito do Orçamento Ordinário.

III. MÉTODOS

5. A presente avaliação segue um enfoque de métodos combinados, formado por um componente estatístico e um qualitativo. O componente estatístico é usado para analisar os dados do orçamento e verificar se as alocações do orçamento foram feitas em conformidade com os requisitos da PORP. O componente estatístico parte quase que exclusivamente das fórmulas da PORP e dos dados do orçamento referentes aos biênios 2014-2015 e 2016-2017. Para fins de comparação, faz-se uso limitado dos dados do orçamento do biênio 2012-2013.
6. O principal objetivo do componente qualitativo da avaliação é contrastar a informação estatística com a percepção dos funcionários da OPAS e dos Estados Membros. A coleta de dados para esse objetivo incluía uma pesquisa on-line enviada aos representantes da OPAS/OMS (PWR), à Rede de Gestão de Programas (PMN) e aos administradores de todas as representações da OPAS. A pesquisa recolheu um total de 50 respostas de 23 representações nos países. A coleta de dados também incluiu um total de 14 entrevistas com pessoas na OPAS e representantes dos Estados Membros localizadas em seis países diferentes, além da Sede, em Washington, D.C.. Por último, outro objetivo do componente qualitativo foi contrastar a PORP com o enfoque do Orçamento Integrado e com as políticas

do orçamento da OMS. A principal fonte de informações para essa comparação foi a análise de documentação, complementada com algumas informações das entrevistas.

7. Este estudo encontrou duas limitações metodológicas. Primeiro, os dados do orçamento dos biênios 2014-2015 e 2016-2017 não são plenamente comparáveis. Essa limitação se deve à adoção, a partir do biênio 2016-2017, do enfoque do Orçamento Integrado, que eliminou o conceito do Orçamento Ordinário. Para permitir certa comparabilidade, foi calculado para essa avaliação o equivalente ao Orçamento Ordinário 2016-2017 por meio da soma das contribuições fixas e receitas diversas da OPAS e da OMS. Segundo, devido a limitações de tempo e recursos, a pesquisa e as entrevistas feitas para este estudo abarcam apenas uma amostra não aleatória de países. Assim, os dados qualitativos apresentados nesta avaliação talvez não sejam representativos de todas as representações nos países e Estados Membros.

IV. CONSTATAÇÕES

8. Nesta seção, apresentamos as constatações sobre a implementação da PORP durante os biênios 2014-2015 e 2016-2017. Começamos com uma revisão da alocação de recursos entre os níveis funcionais. Continuamos com uma análise das alocações entre os países, considerando os requisitos relacionados com o componente do piso e o componente baseado nas necessidades da PORP. Terceiro, examinamos se variações orçamentárias para cada país atenderam as restrições impostas pela PORP. Quarto, apresentamos a percepção dos funcionários das representações nos países e dos Estados Membros sobre o impacto da PORP. Por último, contrastamos a PORP com o enfoque do Orçamento Integrado e as políticas do orçamento da OMS.

Alocação de recursos entre os níveis funcionais

9. A PORP estabeleceu a seguinte distribuição inicial do Orçamento Ordinário entre os níveis funcionais: 53% para os níveis regional e entre os países, 7% para o nível sub-regional e 40% para o nível nacional.¹ A PORP também determinou que esses tetos poderiam ser ajustados durante o processo de planejamento. Contudo, a PORP definia a alocação de 40% para o nível nacional não apenas como um teto, mas também como um mínimo, sem determinar claramente se esse mínimo poderia ser ajustado.² A Tabela 1 mostra que a alocação mínima para o nível nacional foi cumprida nos dois biênios (2014-2015 e 2016-2017).

Tabela 1. Alocação do orçamento ordinário para o nível nacional, por biênio

Biênio	Orçamento Ordinário (total)	Nível nacional (total)	Nível nacional (% do Orçamento Ordinário)
2014-2015	US\$ 282.014.996,25	US\$ 113.479.907,54	40,2%
2016-2017	US\$ 289.176.173,07	US\$ 124.222.997,41	43,0%

Alocação de recursos entre os países

10. A PORP estabeleceu vários critérios para a alocação do Orçamento Ordinário entre os países. Antes de tudo, a PORP adotou o componente do piso com a intenção de fornecer os recursos necessários para cobrir uma presença mínima nos países onde uma presença física já foi aceita e estabelecida. A PORP definiu inicialmente o componente do piso com base no cálculo dos custos das representações nos países. Em seguida, os dados do cálculo de custos

¹ Ver CSP28/7, parágrafo 30.

² Ver CSP28/7, Anexo C, parágrafo 3, alínea b).

foram traduzidos em porcentagens do total de recursos no nível nacional do Orçamento Ordinário.³ A PORP exige a atualização do componente do piso para cada biênio a fim de refletir os dados atualizados e especifica que “em nenhum caso a [...] alocação do Orçamento Ordinário resultante será inferior ao componente computado do piso”.⁴ A alocação do Orçamento Ordinário não foi suficiente para cumprir o componente do piso de um país em que a presença física havia sido aceita e estabelecida tanto no biênio 2014-2015 como no biênio 2016-2017.⁵ Esses países são Belize (2014-2015) e as Bahamas (2016-2017). A Tabela 2 mostra que dois outros países receberam uma alocação do Orçamento Ordinário inferior à porcentagem estabelecida para o componente do piso referente ao biênio 2016-2017; contudo, não existe uma presença física aceita e estabelecida nesses países e, por isso, o componente do piso não deve ser aplicado.⁶

³ Ver CSP28/7, Anexo C, Tabela 3.

⁴ Ver CSP28/7, Anexo C, parágrafo 3, alínea c).

⁵ Com referência a 2016-2017: Ao considerar o total de recursos flexíveis, em vez de apenas o Orçamento Ordinário, o número de países sem recursos suficientes para cumprir o respectivo componente do piso permanece inalterado.

⁶ Esses países são os territórios neerlandeses e Porto Rico.

Tabela 2. Comparação entre o componente do piso exigido e a alocação efetiva do Orçamento Ordinário, por país⁷

País ⁸	Componente do piso – fator da PORP	2014-2015			2016-2017		
		Comp. do piso – calculado	Alocação efetiva do Orçamento Ordinário	Comp. do piso atingido?	Comp. do piso – calculado	Alocação efetiva do Orçamento Ordinário	Comp. do piso atingido?
Territórios do Reino Unido ⁹	0,366298	US\$ 412.893,73	US\$ 1.609.219,02	SIM	US\$ 455.026,05	US\$ 2.148.602,07	SIM
Territórios franceses	0,267762	US\$ 301.822,90	US\$ 581.618,26	SIM	US\$ 332.621,38	US\$ 649.059,36	SIM
Canadá	0,267762	US\$ 301.822,90	US\$ 405.700,87	SIM	US\$ 332.621,38	US\$ 538.000,00	SIM
Territórios neerlandeses ¹⁰	0,267762	US\$ 301.822,90	US\$ 318.698,64	SIM	US\$ 332.621,38	US\$ 310.000,00	NÃO
Estados Unidos ¹¹	0,267762	US\$ 301.822,90	US\$ 541.170,02	SIM	US\$ 332.621,38	US\$ 436.712,50	SIM
Porto Rico	0,267762	US\$ 301.822,90	US\$ 327.952,55	SIM	US\$ 332.621,38	US\$ 297.000,00	NÃO
Barbados	0,000000	US\$ -	US\$ 786.215,62	SIM	US\$ -	US\$ 891.311,89	SIM
Antígua e Barbuda	0,100678	US\$ 113.485,41	US\$ 730.702,78	SIM	US\$ 125.065,64	US\$ 922.114,64	SIM
Cuba	1,400571	US\$ 1.578.734,98	US\$ 3.583.610,47	SIM	US\$ 1.739.831,56	US\$ 3.200.900,00	SIM
Dominica	0,10282	US\$ 115.899,99	US\$ 819.423,25	SIM	US\$ 127.726,61	US\$ 866.608,70	SIM
São Cristóvão e Névis	0,100678	US\$ 113.485,41	US\$ 773.306,77	SIM	US\$ 125.065,64	US\$ 823.484,29	SIM
Granada	0,094252	US\$ 106.241,66	US\$ 909.607,91	SIM	US\$ 117.082,73	US\$ 877.256,16	SIM

⁷ Os países estão apresentados na mesma ordem que no PORP.

⁸ A Alocação do Orçamento Ordinário abrange uma conta agregada para os Países do Caribe Oriental. Para os fins desta avaliação, as alocações para os países do Caribe Oriental são distribuídas igualmente entre os seus onze membros: Anguilla, Antígua e Barbuda, Barbados, os departamentos franceses nas Américas, Dominica, Granada, Ilhas Virgens Britânicas, Montserrat, Santa Lúcia, São Cristóvão e Névis, e São Vicente e Granadinas.

⁹ Os territórios do Reino Unido abrangem Anguila, Bermuda, Ilhas Cayman, Ilhas Virgens Britânicas, Montserrat e Ilhas Turcas e Caicos.

¹⁰ Os territórios neerlandeses abrangem Antilhas Neerlandesas, Aruba, Curaçao e São Martinho. Os territórios de Aruba, Curaçao e São Martinho se tornaram Membros Associados da OPAS desde que a adoção da PORP em 2012.

¹¹ Em 2014-2015, abrange a alocação para o escritório de campo na fronteira dos Estados Unidos com o México.

Santa Lúcia	0,100678	US\$ 113.485,41	US\$ 816.167,22	SIM	US\$ 125.065,64	US\$ 930.940,36	SIM
São Vicente e Granadinas	0,100678	US\$ 113.485,41	US\$ 910.398,94	SIM	US\$ 125.065,64	US\$ 961.677,17	SIM
Bahamas	1,52517	US\$ 1.719.183,24	US\$ 2.179.119,42	SIM	US\$ 1.894.611,37	US\$ 1.669.409,00	NÃO
Uruguai	1,426098	US\$ 1.607.508,77	US\$ 2.105.873,44	SIM	US\$ 1.771.541,46	US\$ 2.511.534,96	SIM
Trinidad e Tobago	1,376473	US\$ 1.551.570,92	US\$ 2.352.768,11	SIM	US\$ 1.709.895,63	US\$ 2.511.400,00	SIM
Costa Rica	1,343806	US\$ 1.514.748,53	US\$ 2.572.875,93	SIM	US\$ 1.669.315,82	US\$ 2.955.400,00	SIM
Argentina	1,469475	US\$ 1.656.404,08	US\$ 2.807.595,99	SIM	US\$ 1.825.426,12	US\$ 3.951.305,64	SIM
Chile	1,589075	US\$ 1.791.218,30	US\$ 2.785.220,83	SIM	US\$ 1.973.997,01	US\$ 3.042.811,00	SIM
México	1,697251	US\$ 1.913.154,76	US\$ 5.697.305,69	SIM	US\$ 2.108.376,04	US\$ 5.838.470,00	SIM
Venezuela	1,916458	US\$ 2.160.247,10	US\$ 6.292.467,12	SIM	US\$ 2.380.682,08	US\$ 5.056.600,00	SIM
Panamá	1,440914	US\$ 1.624.209,63	US\$ 2.480.838,49	SIM	US\$ 1.789.946,51	US\$ 2.583.814,96	SIM
Peru	1,866476	US\$ 2.103.906,83	US\$ 5.075.937,99	SIM	US\$ 2.318.592,75	US\$ 5.898.653,00	SIM
Jamaica	1,378615	US\$ 1.553.985,50	US\$ 2.384.979,72	SIM	US\$ 1.712.556,60	US\$ 3.108.312,31	SIM
Equador	1,432346	US\$ 1.614.551,30	US\$ 4.415.290,94	SIM	US\$ 1.779.302,63	US\$ 5.160.388,00	SIM
Belize	1,262228	US\$ 1.422.793,15	US\$ 1.043.692,87	NÃO	US\$ 1.567.977,18	US\$ 1.629.800,00	SIM
República Dominicana	1,451981	US\$ 1.636.684,98	US\$ 3.464.211,29	SIM	US\$ 1.803.694,86	US\$ 4.044.731,00	SIM
Brasil	2,142092	US\$ 2.414.583,20	US\$ 10.506.146,79	SIM	US\$ 2.660.971,03	US\$ 6.743.302,54	SIM
El Salvador	1,423777	US\$ 1.604.892,97	US\$ 2.939.168,95	SIM	US\$ 1.768.658,74	US\$ 3.455.394,00	SIM
Colômbia	1,830061	US\$ 2.062.858,91	US\$ 4.404.725,49	SIM	US\$ 2.273.356,25	US\$ 5.468.834,34	SIM
Guiana	1,282221	US\$ 1.445.329,26	US\$ 2.560.626,82	SIM	US\$ 1.592.812,91	US\$ 3.709.827,30	SIM
Suriname	1,301142	US\$ 1.466.658,08	US\$ 2.571.646,53	SIM	US\$ 1.616.318,15	US\$ 2.772.544,64	SIM
Paraguai	1,487861	US\$ 1.677.129,25	US\$ 3.554.524,01	SIM	US\$ 1.848.266,13	US\$ 4.691.585,00	SIM
Nicarágua	1,354516	US\$ 1.526.821,44	US\$ 5.148.518,14	SIM	US\$ 1.682.620,68	US\$ 5.593.279,90	SIM
Honduras	1,522135	US\$ 1.715.762,58	US\$ 4.632.078,40	SIM	US\$ 1.890.841,66	US\$ 4.706.956,72	SIM
Guatemala	1,62085	US\$ 1.827.034,62	US\$ 5.544.143,55	SIM	US\$ 2.013.468,08	US\$ 8.267.907,00	SIM
Bolívia	1,500893	US\$ 1.691.817,96	US\$ 5.161.200,22	SIM	US\$ 1.864.453,70	US\$ 5.355.868,00	SIM
Haiti	1,74277	US\$ 1.964.464,65	US\$ 7.685.159,36	SIM	US\$ 2.164.921,68	US\$ 9.641.201,00	SIM

11. A PORP também reprojeteu o componente baseado nas necessidades usado em versões anteriores da política. Enquanto a PORP exigia que os componentes baseados na necessidade fossem atualizados com os dados mais recentes de cada ciclo de orçamento,¹² esses componentes não passaram por nenhuma atualização desde 2012. A Tabela 3 mostra que a alocação do Orçamento Ordinário não foi suficiente para cumprir o componente do piso e o componente baseado nas necessidades de 13 e 11 países nos biênios 2014-2015 e 2016-2017, respectivamente.¹³ Apesar do aumento no número de países que não alcançaram a alocação mínima, o fator da PORP para o componente do piso e o baseado nas necessidades apresenta uma forte correlação (0,92) com as alocações efetivas do Orçamento Ordinário para os países, o que sugere que o Orçamento Ordinário foi, em termos gerais, alocado de uma maneira que se assemelha bastante às fórmulas da PORP.

¹² Ver CSP28/7, Anexo B, parágrafo 24.

¹³ Com referência a 2016-2017: Ao considerar o total de recursos flexíveis, em vez de apenas o Orçamento Ordinário, o número de países sem recursos suficientes para cumprir seus respectivos componente do piso e componente baseado nas necessidades é reduzido de 11 para 10 (Brasil).

Tabela 3. Comparação da soma dos componentes obrigatórios do piso e baseado nas necessidades com a alocação efetiva do Orçamento Ordinário, por país¹⁴

País ¹⁵	Comp. baseado nas necessidades – fator da PORP	2014-2015			2016-2017		
		Comp. baseado nas necessidades – calculado	Alocação efetiva do Orçamento Ordinário	Comp. baseado nas necessidades atingido?	Comp. baseado nas necessidades – calculado	Alocação efetiva do Orçamento Ordinário	Comp. baseado nas necessidades atingido?
Barbados	0,36	US\$ 410.266,21	US\$ 786.215,62	SIM	US\$ 452.130,41	US\$ 891.311,89	SIM
Antígua e Barbuda	0,23	US\$ 377.136,91	US\$ 730.702,78	SIM	US\$ 415.620,54	US\$ 922.114,64	SIM
Cuba	1,12	US\$ 2.836.020,01	US\$ 3.583.610,47	SIM	US\$ 3.125.411,91	US\$ 3.200.900,00	SIM
Dominica	0,20	US\$ 346.552,52	US\$ 819.423,25	SIM	US\$ 381.915,27	US\$ 866.608,70	SIM
São Cristóvão e Névis	0,18	US\$ 319.495,82	US\$ 773.306,77	SIM	US\$ 352.097,68	US\$ 823.484,29	SIM
Granada	0,25	US\$ 387.949,97	US\$ 909.607,91	SIM	US\$ 427.536,98	US\$ 877.256,16	SIM
Santa Lúcia	0,31	US\$ 462.383,27	US\$ 816.167,22	SIM	US\$ 509.565,58	US\$ 930.940,36	SIM
São Vicente e Granadinas	0,32	US\$ 469.148,86	US\$ 910.398,94	SIM	US\$ 517.021,53	US\$ 961.677,17	SIM
Bahamas	0,49	US\$ 2.274.968,90	US\$ 2.179.119,42	NÃO	US\$ 2.507.110,26	US\$ 1.669.409,00	NÃO
Uruguai	0,98	US\$ 2.709.128,33	US\$ 2.105.873,44	NÃO	US\$ 2.985.572,00	US\$ 2.511.534,96	NÃO
Trinidad e Tobago	0,75	US\$ 2.400.605,21	US\$ 2.352.768,11	NÃO	US\$ 2.645.566,70	US\$ 2.511.400,00	NÃO
Costa Rica	1,08	US\$ 2.728.540,80	US\$ 2.572.875,93	NÃO	US\$ 3.006.965,34	US\$ 2.955.400,00	NÃO
Argentina	2,28	US\$ 4.230.772,00	US\$ 2.807.595,99	NÃO	US\$ 4.662.486,55	US\$ 3.951.305,64	NÃO
Chile	1,67	US\$ 3.674.504,09	US\$ 2.785.220,83	NÃO	US\$ 4.049.456,21	US\$ 3.042.811,00	NÃO
México	4,40	US\$ 6.874.938,67	US\$ 5.697.305,69	NÃO	US\$ 7.576.468,10	US\$ 5.838.470,00	NÃO
Venezuela	2,06	US\$ 4.481.858,22	US\$ 6.292.467,12	SIM	US\$ 4.939.194,00	US\$ 5.056.600,00	SIM

¹⁴ Todas as notas de rodapé da Tabela 2 também se aplicam à Tabela 3.

¹⁵ O componente baseado nas necessidades não foi atribuído a seis países, que, por esse motivo, foram excluídos desta análise. Esses países são: territórios de Reino Unido, territórios franceses, Canadá, territórios Neerlandeses, EUA e Porto Rico. Ver CSP28/7, Anexo B, parágrafo 24.

Panamá	1,04	US\$ 2.793.568,77	US\$ 2.480.838,49	NÃO	US\$ 3.078.628,88	US\$ 2.583.814,96	NÃO
Peru	2,06	US\$ 4.420.327,35	US\$ 5.075.937,99	SIM	US\$ 4.871.384,43	US\$ 5.898.653,00	SIM
Jamaica	0,96	US\$ 2.637.786,42	US\$ 2.384.979,72	NÃO	US\$ 2.906.950,25	US\$ 3.108.312,31	SIM
Equador	1,58	US\$ 3.397.074,75	US\$ 4.415.290,94	SIM	US\$ 3.743.717,54	US\$ 5.160.388,00	SIM
Belize	0,55	US\$ 2.045.688,52	US\$ 1.043.692,87	NÃO	US\$ 2.254.433,75	US\$ 1.629.800,00	NÃO
República Dominicana	1,55	US\$ 3.381.047,87	US\$ 3.464.211,29	SIM	US\$ 3.726.055,26	US\$ 4.044.731,00	SIM
Brasil	7,36	US\$ 10.709.578,29	US\$ 10.506.146,79	NÃO	US\$ 11.802.400,31	US\$ 6.743.302,54	NÃO
El Salvador	1,34	US\$ 3.114.254,75	US\$ 2.939.168,95	NÃO	US\$ 3.432.038,15	US\$ 3.455.394,00	SIM
Colômbia	2,83	US\$ 5.250.719,99	US\$ 4.404.725,49	NÃO	US\$ 5.786.511,62	US\$ 5.468.834,34	NÃO
Guiana	0,73	US\$ 2.268.050,07	US\$ 2.560.626,82	SIM	US\$ 2.499.485,43	US\$ 3.709.827,30	SIM
Suriname	0,76	US\$ 2.325.225,60	US\$ 2.571.646,53	SIM	US\$ 2.562.495,24	US\$ 2.772.544,64	SIM
Paraguai	1,59	US\$ 3.469.588,86	US\$ 3.554.524,01	SIM	US\$ 3.823.631,10	US\$ 4.691.585,00	SIM
Nicarágua	1,54	US\$ 3.260.623,34	US\$ 5.148.518,14	SIM	US\$ 3.593.342,42	US\$ 5.593.279,90	SIM
Honduras	1,67	US\$ 3.599.232,29	US\$ 4.632.078,40	SIM	US\$ 3.966.503,55	US\$ 4.706.956,72	SIM
Guatemala	2,05	US\$ 4.138.840,58	US\$ 5.544.143,55	SIM	US\$ 4.561.174,31	US\$ 8.267.907,00	SIM
Bolívia	1,81	US\$ 3.728.938,62	US\$ 5.161.200,22	SIM	US\$ 4.109.445,31	US\$ 5.355.868,00	SIM
Haiti	1,81	US\$ 4.002.054,11	US\$ 7.685.159,36	SIM	US\$ 4.410.429,94	US\$ 9.641.201,00	SIM

12. Os dois elementos finais para a alocação do Orçamento Ordinário em termos da PORP são o componente baseado em resultados e a alocação variável. A PORP não prevê critérios sujeitos a avaliação para nenhum desses dois elementos. No caso do componente baseado em resultados, os critérios da PORP são tão amplos que poderiam até ser usados para justificar qualquer decisão distributiva.¹⁶ A alocação variável foi deixada intencionalmente como uma parte discricionária do Orçamento Ordinário; assim, ela não se limita a restrições quantificáveis. Além disso, não há nenhum método que permitiria extrapolar a fração do Orçamento Ordinário que foi alocada por meio de qualquer um desses dois elementos.

Variações no orçamento dentro dos países

13. As mudanças nas alocações de recursos entre os países foram necessárias para cumprir as novas diretrizes da PORP. Contudo, a PORP também definiu duas limitações sobre quanto o orçamento de cada país poderia ser reduzido. A primeira limitação é que a alocação básica de nenhum país poderá ser inferior a 50% da sua alocação proporcional entre os países aprovada no Programa e Orçamento de 2012-2013.¹⁷ A segunda limitação é que a alocação líquida para os cinco países-chave, definidos no Plano Estratégico 2003-2007 (Bolívia, Guiana, Haiti, Honduras e Nicarágua), não deveria ser reduzida entre os biênios 2012-2013 e 2014-2015.¹⁸ Há dois esclarecimentos importantes com respeito à segunda limitação: a) dado que um dos objetivos dessa limitação era reconhecer que os países-chave têm maior capacidade para captar contribuições voluntárias, essa limitação não se refere ao Orçamento Ordinário, mas ao total das alocações do orçamento e b) a PORP prevê que devem ser

¹⁶ Ver CSP28/7, parágrafo 32, alínea a).

¹⁷ Ver CSP28/7, Anexo C, parágrafo 3, alínea c).

¹⁸ Ver CSP28/7, Anexo C, parágrafo 3, alínea d).

envidados todos os esforços possíveis para não reduzir a alocação líquida dos países-chave, mas não restringe explicitamente essa ocorrência.

14. Em termos da primeira limitação, ela foi observada para todos os países. Com respeito à segunda limitação, a Tabela 4 mostra as variações no Orçamento Ordinário e nas alocações totais para os cinco países-chave. Em termos do Orçamento Ordinário, dois dos cinco países viram sua alocação diminuir, enquanto o número de países aumentou de quatro para cinco quando se analisa todo o orçamento.

Tabela 4. Variações no orçamento em cinco países-chave

	Orçamento Ordinário			Alocação total		
	2012-2013	2014-2015	Diferença	2012-2013	2014-2015	Diferença
Bolívia	US\$ 5.490.000	US\$ 5.161.200	(US\$ 328.799)	US\$ 10.980.037	US\$ 8.125.432	(US\$ 2.854.604)
Guiana	US\$ 2.140.000	US\$ 2.560.626	US\$ 420.626	US\$ 4.491.217	US\$ 3.542.307	(US\$ 948.909)
Haiti	US\$ 5.579.600	US\$ 7.720.159	US\$ 2.140.559	US\$ 48.521.207	US\$ 30.662.101	(US\$ 17.859.105)
Honduras	US\$ 4.918.600	US\$ 4.632.078	(US\$ 286.521)	US\$ 9.293.821	US\$ 9.689.833	US\$ 396.012
Nicarágua	US\$ 4.403.200	US\$ 5.148.518	US\$ 745.318	US\$ 9.653.035	US\$ 9.468.158	(US\$ 184.876)

Percepção das representações nos países e dos Estados Membros quanto aos resultados da PORP

15. De modo geral, a maioria dos que responderam à pesquisa ou foram entrevistados nas representações nos países conhecia a PORP, opinou que ela teve um impacto sobre seus orçamentos e demonstrou uma percepção geral positiva da alocação de recursos da OPAS entre os países. O número de respondentes da pesquisa que concordaram que a OPAS distribuía os recursos do Orçamento Ordinário e os recursos flexíveis de forma equitativa

entre os países foi quase três vezes maior do que o número dos que discordaram. De maneira análoga, o número de respondentes que se mostraram satisfeitos com os recursos do Orçamento Ordinário e do orçamento flexível alocado para a representação no seu país nos biênios 2014-2015 e 2016-2017 foi quase quatro vezes maior do que o número de respondentes que estavam insatisfeitos.

16. Não há nenhuma correlação entre as alocações do Orçamento Ordinário e as respostas à pesquisa. Na realidade, existe um vínculo mais forte entre o total das alocações do orçamento, ou seja, sem se limitar ao Orçamento Ordinário, e as respostas às pesquisas. Essa constatação indica que é difícil extrapolar o Orçamento Ordinário do orçamento total quando se analisa a situação orçamentária de anos anteriores.

17. Os resultados da pesquisa e da entrevista revelaram várias queixas sobre a PORP. A mais comum era que a PORP podia ser excessivamente punitiva no caso dos países de média renda. Os três argumentos usados para explicar essa queixa foram: a) os países de média renda têm desigualdades internas que são evitadas pela PORP, b) a maioria dos países de renda média têm dificuldades em captar contribuições voluntárias suficientes para compensar a diminuição do financiamento da PORP e c) a alocação do orçamento tende a favorecer excessivamente os países prioritários, a tal ponto de lhes fornecer mais recursos do que conseguem executar. No tocante ao primeiro argumento, é importante observar que a versão atual da PORP de fato adotou o coeficiente de Gini no cálculo do HNIe para abordar as desigualdades dentro dos países. Contudo, as respostas à pesquisa e à entrevista indicaram

que o peso relativo atribuído ao GINI nas fórmulas talvez não tenha sido suficiente para desencadear as mudanças esperadas por alguns países de média renda.

18. Uma sugestão comum das representações nos países é incluir cifras atualizadas no caso das necessidades operacionais básicas durante o processo de orçamentação e planejamento. Essa sugestão foi feita especialmente em resposta às mudanças nas políticas da OPAS sobre o financiamento da atualização de equipamento informático e de serviços de Internet.
19. Uma queixa final sobre a capacidade de suprir as necessidades operacionais básicas foge um pouco ao alcance da PORP: o processo para disponibilizar recursos durante a execução do orçamento pode gerar problemas financeiros. A maioria dos entrevistados relatou terem enfrentado problemas durante o biênio 2016-2017 devido à incerteza sobre quando teriam acesso aos recursos flexíveis disponíveis. Em alguns casos, essa incerteza levou a dificuldades extremas e à tomada de providências complexas para conseguir cumprir os prazos de pagamento dos serviços mais básicos. Todos os entrevistados reconheceram que, por ora, essa questão foi resolvida para o biênio 2018-2019.
20. Por último, a maioria dos respondentes e entrevistados nas representações nos países informou ter recursos financeiros suficientes para trabalhar de maneira fluida com os seus homólogos no governo. O número de respondentes à pesquisa que informaram contar com recursos suficientes foi quase duas vezes maior do que o número dos que relataram problemas. Entre os que relataram problemas, a observação mais comum foi que os homólogos no governo haviam manifestado interesse em ampliar a atuação da OPAS no país,

mas que limitações de recursos impediam a representação da OPAS de assumir um papel maior. Essas respostas foram validadas por meio de entrevistas com funcionários do governo de uma pequena amostra de países. Todos os funcionários do governo declararam que trabalhavam de maneira fluida com a OPAS, que valorizavam a capacidade da OPAS de prestar apoio técnico e que a Organização costumava escutar suas prioridades e trabalhar a sua realização. Apenas um entrevistado manifestou que, embora o apoio da OPAS fosse predominantemente positivo, o governo apreciaria se a OPAS dispusesse dos recursos para ampliar sua atuação.

Relação entre a PORP e o enfoque do Orçamento Integrado

21. A adoção do enfoque do Orçamento Integrado teve ramificações importantes para a PORP.

No âmbito da abordagem do Orçamento Integrado, a cifra do Orçamento Ordinário é substituído pelo “financiamento flexível”, e este último é composto por um número maior de fontes de financiamento. Enquanto o Orçamento Ordinário abarcava apenas as contribuições fixas e as receitas diversas da OPAS e da OMS, o financiamento flexível também abrange os fundos especial para gastos de apoio a programas da OPAS e da OMS, e as contribuições voluntárias da OMS.

22. Essa mudança torna a PORP irrelevante para a alocação do orçamento. A PORP fixa todas as suas diretrizes com base no Orçamento Ordinário e esse conceito já não é mais usado durante o processo de planejamento e de alocação do orçamento. Assim, era pouco razoável esperar

que as alocações da OPAS referentes ao biênio 2016-2017 seguissem um conjunto de condições vinculado a um conceito que já não estava mais em uso.

23. Em alguns aspectos, o financiamento flexível e o Orçamento Ordinário são semelhantes o bastante para permitir argumentar que, em biênios futuros, as restrições da PORP poderiam ser transferidas deste para aquele. Por exemplo, a Tabela 5 indica que as alocações no nível nacional dos recursos flexíveis foram apenas 10% maiores do que o que o Orçamento Ordinário teria sido no biênio 2016-2017. Contudo, o montante total dos recursos flexíveis é 29% maior do que o de um Orçamento Ordinário hipotético para esse mesmo biênio. Aplicar as restrições da PORP a uma parcela a mais de 29% dos recursos poderia resultar em uma rigidez orçamentária excessiva e iria contra a meta de aumentar a flexibilidade, prevista no enforque do Orçamento Integrado.

Tabela 5. Comparação entre os recursos flexíveis e um Orçamento Ordinário estimado, biênio 2016-2017

	Recursos flexíveis	Orçamento Ordinário	Diferença
Total	US\$ 373.204.370	US\$ 289.176.173	29,1%
Nível nacional	US\$ 137.135.416	US\$ 124.222.997	10,4%

Principais diferenças e pontos em comum com as políticas do orçamento da OMS

24. A tendência atual das políticas do orçamento da OMS é abandonar as fórmulas e basear a alocação dos recursos no cálculo dos custos dos resultados. A mais recente política estabelece que “uma diferenciação clara das responsabilidades no orçamento permitirá que a

alocação dos recursos entre os níveis da OMS se baseie mais nas funções e responsabilidades pela geração dos resultados e menos em fórmulas distributivas fixas”.¹⁹

25. O outro aspecto que atualmente está sendo mudado nas políticas do orçamento da OMS é o tratamento das contribuições voluntárias vis-à-vis o restante do orçamento. O objetivo é lidar com a imprevisibilidade das contribuições voluntárias e com a vulnerabilidade de depender demais delas. No tocante a essa mudança, a política do orçamento da OMS estipula que, na Assembleia Mundial da Saúde, os “Estados Membros aprovam o orçamento por programas na sua totalidade. Trata-se de uma mudança importante com respeito à prática atual, na qual apenas a proporção do orçamento financiada pelas contribuições fixas é aprovada. Essa mudança implica que a Organização deve assumir um nível maior de responsabilidade não apenas pelo conteúdo programático do orçamento, mas também pelo alinhamento dos recursos com o orçamento por programas. Daí em diante, após a aprovação dos programas e prioridades, tem início um processo estruturado e transparente com os Estados Membros e outros doadores.”²⁰

V. CONCLUSÕES

26. A conformidade com a PORP teve altos e baixos nos biênios 2014-2015 e 2016-2017. Por um lado, a maioria dos que responderam à pesquisa ou foram entrevistados nas representações nos países conhecia a PORP, opinou que ela teve um impacto sobre seus orçamentos e demonstrou uma percepção geral positiva da alocação de recursos da OPAS

¹⁹ Ver o Décimo Segundo Programa Geral de Trabalho 2014-2019 da OMS, p. 58.

²⁰ Ver o Décimo Segundo Programa Geral de Trabalho 2014-2019 da OMS, p. 58.

entre os países. Além disso, as alocações do orçamento apresentaram forte correlação com as fórmulas da PORP, o que implica que, em termos agregados, os países com mais necessidades receberam mais financiamento. Por outro lado, as restrições da PORP nem sempre foram respeitadas, conforme evidenciado pelo fato de que os mínimos de financiamento para o componente do piso e o componente baseado nas necessidades não foram atingidos para todos os países.

27. O componente de piso, estabelecido para cobrir as necessidades operacionais mínimas em cada país, foi respeitado para uma maioria esmagadora dos países, mas não para todos. Tanto em um biênio, como no outro, um país em que a presença física havia sido aceita e estabelecida recebeu uma alocação do Orçamento Ordinário inferior ao seu componente do piso: Belize em 2014-2015 e as Bahamas em 2016-2017. Apesar do número pequeno de casos, a PORP estabelecia explicitamente que “em nenhum caso a [...] alocação do Orçamento Ordinário resultante será inferior ao componente computado do piso”.²¹

28. O número de países para os quais não foi atingido o componente baseado nas necessidades sobe drasticamente em comparação com o número referente ao componente do piso. Um total de 13 e 11 países não receberam alocações suficientes do Orçamento Ordinário para atingir o respectivo componente baseado nas necessidades referente aos biênios 2014-2015 e 2016-2017, respectivamente.

29. Os resultados referentes ao biênio 2016-2017 com respeito ao financiamento do componente do piso e do baseado nas necessidades permanecem relativamente inalterados quando se

²¹ Ver CSP28/7, Anexo C, parágrafo 3, alínea c).

analisa o financiamento flexível em vez do Orçamento Ordinário. A única diferença nos resultados é que, ao usar o financiamento flexível como o indicador para calcular o número de países sem financiamento suficiente baseado nas necessidades, o número de países diminui em um.

30. A PORP exigia que a OPAS atualizasse os dados usados para calcular o componente do piso e o componente baseado nas necessidades para cada ciclo do orçamento. Essa exigência não foi seguida no biênio 2016-2017. Esse fato tem duas atenuantes: os dados referentes ao componente baseado nas necessidades foram atualizados durante o processo de planejamento para definir uma nova lista de países prioritários, e a necessidade de atualizar os dados segundo a PORP ficou em segundo plano diante da implementação, pela primeira vez, do enfoque do Orçamento Integrado.

31. Embora o financiamento para os países-chave tenha sido relativamente alto, alguns países-chave viram suas alocações do Orçamento Ordinário e do total do orçamento serem reduzidas. Todos os países-chave e todos os países prioritários (com base nas listas anteriores e atuais) receberam financiamento suficiente para cobrir seus respectivos componentes do piso e baseado nas necessidades. Em alguns casos, esses requisitos foram satisfeitos por uma ampla margem. Por exemplo, no biênio 2016-2017, o Haiti e a Guatemala receberam cerca de 200% do mínimo dos seus componentes do piso e baseado nas necessidades. Contudo, alguns países-chave viram uma redução do orçamento no biênio 2014-2015 embora a PORP previsse que fossem tomadas todas as ações necessárias para evitar reduções como essas.

32. De modo geral, a alocação do orçamento nos termos da PORP cumpriu os padrões de equidade, solidariedade e pan-americanismo. Em termos de equidade, os países com mais necessidades, conforme o HNIe, de modo geral recebem mais recursos per capita do que os países com menos necessidades. Ainda assim, essa observação positiva só é válida no critério agregado porque uma análise país por país revela os casos em que os países não receberam uma parcela equitativa. Em termos de solidariedade e pan-americanismo, a implementação da política do orçamento indica que os países aceitaram alocações de recursos menores para corrigir desequilíbrios herdados da versão anterior da PORP. Além disso, a PORP permitiu flexibilidade suficiente para lidar com as necessidades que surgiram durante o processo de execução ao não estabelecer restrições baseadas em fórmulas para uma porção do Orçamento Ordinário denominada fundos variáveis nem para os recursos destinados a situações de emergência da OPAS.
33. A implementação do enfoque do Orçamento Integrado a partir do biênio 2016-2017 torna a PORP inoperante. A mudança mais importante é que o novo enfoque do orçamento elimina o conceito do Orçamento Ordinário, a base para a maioria das metodologias dentro da PORP. Além disso, a implementação desse enfoque criou mais desafios operacionais que deixaram os requisitos da PORP em segundo plano.
34. Alguns conceitos usados pela PORP estão ficando defasados em comparação com as transições pelas quais a política da OMS está passando, como o uso de fórmulas para alocar partes significativas do orçamento e a exclusão das contribuições voluntárias da política geral.

VI. LIÇÕES E RECOMENDAÇÕES

35. As conclusões desta avaliação mostram que, embora algumas das restrições específicas da PORP nem sempre tenham sido respeitados, os funcionários das representações da OPAS têm uma percepção geral positiva da alocação de recursos pela OPAS entre os países e as alocações agregadas do orçamento apresentaram forte correlação com as fórmulas da PORP. Outra conclusão importante foi que a adoção do enfoque do Orçamento Integrado tornou muitos dos conceitos da PORP inoperantes.
36. O caminho a seguir para melhorar a PORP não é adotar mais fórmulas nem tornar as fórmulas mais rígidas. O uso de fórmulas tem limitações inerentes, como: a) o fato de que até mesmo as fórmulas bem projetadas têm pouca probabilidade de capturar e/ou atribuir pesos adequados a todos os dados pertinentes e b) elas aumentam a rigidez do orçamento, o que resulta na redução da capacidade de formulação de políticas para tomar decisões baseadas em fatores que não estão previstos nas fórmulas. Nesse sentido, a OMS está abandonando as fórmulas nas suas políticas do orçamento.
37. A PORP ainda pode cumprir uma função significativa ao proporcionar um enfoque transparente e sistemático para aumentar a equidade na alocação dos recursos. Relacionamos nove recomendações para que futuras iterações da PORP cumpram essa função:
- 38. Recomendação 1: Tornar o componente baseado nas necessidades menos restritivo.**
- Atualmente, o componente da PORP baseado nas necessidades produz um montante

específico de dólares que precisa ser atingida para cada país. Já foi comprovado que esses montantes específicos em dólares são excessivamente restritivos e difíceis de atingir. O componente baseado nas necessidades deve ser modificado de maneira a torná-lo menos restritivo, porém sem que ele perca a eficácia para alcançar seu objetivo de produzir uma alocação equitativa dos recursos. Para tanto, a PORP poderia a) substituir os montantes específicos em dólares por faixas aceitáveis de financiamento per capita em dólar e b) abandonar as restrições em dólares por país em favor de restrições por grupo. Como a PORP atual já classifica os países em grupos com base nas necessidades por meio do HNIe, a transição das restrições de países para grupos deverá ser fácil.

39. **Recomendação 2: Continuar a melhorar os cálculos baseados nas necessidades.** Se o HNIe continuar a ser usado, seja da forma atual, seja com a aplicação da recomendação anterior, ele precisa ser melhorado. As constatações desta avaliação indicam que o HNIe ainda não atribui peso suficiente às desigualdades dentro dos países, que afetam um grupo de países que, ao mesmo tempo, enfrenta dificuldades ao captar contribuições voluntárias para compensar o financiamento reduzido. Como opção, a OPAS poderia projetar um cálculo diferente para substituir o HNIe.
40. **Recomendação 3: Aplicar as atualizações bienais do componente do piso.** Desde 2012, o componente do piso não vem sendo atualizado de modo a refletir as novas informações do cálculo de custos. Seguindo a tendência das políticas do orçamento da OMS e a intenção da própria PORP, as necessidades operacionais básicas devem ser determinadas por meio de um cálculo de custos de baixo para cima para cada biênio, tomando por base metodologias claras

e considerando outras mudanças nas políticas (por exemplo, a mudança recente nos custos do serviço de Internet). Como continua a ser do interesse de todos que as necessidades operacionais básicas sejam cobertas para todas as representações nos países, seu financiamento deve ser obrigatório.

41. Recomendação 4: Permitir a aplicação de cláusulas de salvaguarda transparentes e limitadas a todas as restrições da PORP. Uma tendência comum no caso das regras fiscais em todo o mundo é reconhecer que, em um determinado ano, pode haver razões legítimas para evitar temporariamente uma regra fiscal. Contudo, isso precisa ser limitado a cláusulas de salvaguarda específicas e o seu uso precisa ser transparente e informado de maneira adequada. Tanto o componente do piso como o baseado nas necessidades devem permitir isenções temporárias, desde que elas sejam informadas devidamente. Propõe-se a seguinte lista de cláusulas de salvaguarda: a) suavizar o impacto de uma regra ao longo de vários biênios a fim de evitar mudanças abruptas no orçamento; b) fazer mudanças temporárias nas alocações em decorrência de uma emergência sanitária; c) suavizar um aumento de orçamento ao longo de vários biênios de modo a formar uma capacidade de execução apropriada e d) adiar ou suavizar as necessidades operacionais em áreas como contratação e a infraestrutura de escritório.

42. Recomendação 5: Eliminar as demais restrições baseadas em fórmulas. Se as quatro primeiras recomendações forem adotadas, então as restrições restantes incluídas na PORP não são necessárias para os fins da equidade, solidariedade e pan-americanismo. A

simplificação da PORP também aumenta a probabilidade de ela se tornar mais útil e operacional.

43. Recomendação 6: Criar um relatório executivo bienal sobre a PORP obrigatório. Os cálculos e as decisões tomadas dentro da estrutura da PORP precisam ser transparentes e bem documentadas. Assim, um breve relatório executivo deve ser apresentado à Direção Executiva (EXM) contendo, pelo menos, todos os cálculos operacionais básicos e os cálculos baseados nas necessidades, o uso de cláusulas de salvaguarda e uma breve análise da equidade nas decisões sobre a alocação de recursos.

44. Recomendação 7: A PORP precisa ser operacionalizada por meio da incorporação dos seus processos às metodologias do orçamento e do planejamento. Para assegurar que as restrições da PORP não sejam excluídas dos processos de planejamento e alocação do orçamento, elas precisam ser definidas claramente dentro das metodologias operacionais. Alguns dos processos que necessitam ser detalhados explicitamente nas metodologias são: a atualização do HNIe e das necessidades básicas operacionais a cada biênio, o recálculo do agrupamento baseado nas necessidades, a comunicação dos valores mínimos de financiamento baseados na PORP às representações nos países e a elaboração e publicação do relatório executivo bienal sobre a PORP.

45. Recomendação 8: Analisar meios de vincular as contribuições voluntárias com a PORP. Embora seja razoável não incluir na PORP as contribuições voluntárias devido à sua incerteza e volatilidade, a tendência recente das políticas do orçamento da OMS sugere a

integração. A importância de estabelecer vínculos entre as contribuições voluntárias e o restante do orçamento também foi levantada pelos respondentes à pesquisa e entrevistados das representações nos países. A OPAS deve fazer uma análise para determinar como as contribuições voluntárias poderiam ser vinculadas à PORP.

46. **Recomendação 9: Mudar o foco da PORP, passando do Orçamento Ordinário para os recursos flexíveis.** Uma recomendação final, porém imprescindível, é transferir todas as exigências da PORP para os recursos flexíveis. Para ter mais flexibilidade orçamentária, a PORP poderia ser limitada a uma proporção dos fundos flexíveis, desde que essa proporção seja grande o suficiente para ser pertinente.

VII. ABREVIATURAS E SIGLAS USADAS NESTE RELATÓRIO

EXM	Direção Executiva
HNIe	Índice de Necessidades de Saúde ampliado
IES	Escritório de Supervisão Interna e Serviços de Avaliação da OPAS
OMS	Organização Mundial da Saúde
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
PMN	Rede de Gestão de Programas
PORP	Política do Orçamento Regional por Programas
PWR	Representantes da OPAS/OMS

ANEXO 1: TERMOS DE REFERÊNCIA

I. Descrição e objetivo geral da avaliação

A Política do Orçamento Regional por Programas (PORP) oferece uma metodologia transparente para alocar uma parte dos orçamentos bienais da OPAS entre os níveis funcionais da Organização e entre os países.

O objetivo principal deste trabalho é avaliar se os recursos do Orçamento Ordinário foram alocados no período 2014-2017 de acordo com os critérios estabelecidos na PORP. Além disso, de acordo com a intenção da PORP, nesta avaliação se examinará até que ponto a PORP atende as necessidades dos Estados Membros e se as mudanças na alocação do Orçamento Ordinário melhoraram a equidade, a justiça e a transparência. Cumpre notar que a política do orçamento se aplica apenas à distribuição dos recursos do Orçamento Ordinário.

II. Objetivos

A avaliação tem três objetivos principais:

- Determinar se os recursos foram alocados (no período de 2014 a 2017) entre os níveis funcionais da OPAS (nacional, sub-regional e regional) e entre cada país, em conformidade com a PORP aprovada em 2013.
- Identificar as lições extraídas na aplicação da PORP, sobretudo em vista do enfoque do Orçamento Integrado adotado pela OPAS a partir de 2014-2015.
- Comparar as políticas de alocação do orçamento da Organização Mundial da Saúde (OMS) com as da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS).

III. Antecedentes e contexto

Em setembro de 2012, a 28ª Conferência Sanitária Pan-Americana aprovou a Política do Orçamento Regional por Programas da OPAS (PORP), relacionada ao Plano Estratégico da OPAS 2014-2019. Essa era uma versão melhorada e atualizada da Política do Orçamento da OPAS anterior que cobriu o período de 2006 a 2012. A Conferência também observou que a PORP deveria apoiar a implementação do Plano Estratégico da OPAS 2014-2019, com sua ênfase nos grupos populacionais especiais, países prioritários e objetivos técnicos.

A PORP dá prioridade na alocação dos recursos do Orçamento Ordinário aos países mais pobres da região (países prioritários). Uma avaliação da Política do Orçamento anterior (2006-2012) constatou que, embora alguns países houvessem se beneficiado consideravelmente da alocação dos recursos prescrita, outros em que a situação da saúde era relativamente melhor, conforme medida pelo Índice de Necessidades de Saúde ampliado (HNIE), viram seus orçamentos se reduzirem, em alguns casos a níveis insuficientes para apoiar uma presença mínima das representações da OPAS. Nesses casos, os recursos do Orçamento Ordinário são complementados por outras fontes de financiamento. Passados dois biênios da implementação da

nova política, esta avaliação examinará até que ponto ela resultou em uma alocação equitativa dos recursos de Orçamento Ordinário enquanto e atendeu as necessidades dos Estados Membros.

IV. Critérios e questões fundamentais da avaliação:

As principais questões que a avaliação precisa abordar são:

1. A OPAS alocou os recursos (no período 2014-2017) entre os níveis funcionais da Organização (nacional, sub-regional e regional) e entre as representações nos países em conformidade com a PORP aprovada em 2013?

a. Do ponto de vista financeiro, a OPAS seguiu os critérios específicos formulados na PORP para a alocação dos recursos ordinários?

b. Até que ponto a implementação da PORP refletiu os princípios da equidade, solidariedade e pan-americanismo?

c. Que efeito a política teve sobre os países prioritários?

2. Que lições extraídas podem ser extraídas da aplicação da PORP, sobretudo em vista do enfoque do Orçamento Integrado adotado pela OPAS a partir de 2014-2015?

a. Como a política na sua forma atual impacta cada nível da Organização?

b. Que recomendações podem ser feitas para melhorar a equidade, a justiça e a transparência na alocação dos recursos?

3. Como a atual política de alocação do orçamento da OPAS se compara com a da OMS? Que recomendações podem ser feitas nesse sentido?

V. Alcance e metodologia

Este estudo enfocará principalmente os dados referentes aos últimos quatro anos (os biênios 2014-2015 e 2016-2017). O avaliador talvez queira examinar os resultados da Política do Orçamento anterior, de 2006 a 2011. Os dados do orçamento a serem analisados abrangem as alocações da OPAS para as suas 27 representações nos países, três Centros Pan-Americanos e três escritórios sub-regionais, bem como para a sede regional da OPAS. Os dados a serem analisados também tratarão das alocações por áreas programáticas em âmbito regional, sub-regional e nacional para intervenções que beneficiam os países e territórios da OPAS.

A metodologia prevê uma análise interna dos documentos (resoluções dos Órgãos Diretores, Plano Estratégico da OPAS e outros documentos internos); o grosso da análise envolverá o exame dos dados orçamentários internos, os dados de monitoramento e os registros financeiros da OPAS. A avaliação também pode passar por uma amostra de entrevistas com interessados diretos internos e externos.

Um enfoque de combinação de métodos é preferível. A capacidade quantitativa para analisar dados do orçamento é essencial para este trabalho. Contudo, o avaliador ou avaliadores, assim como os membros da equipe, também precisam ter a capacidade qualitativa para fazer entrevistas e abordar as questões de justiça, equidade e transparência.

A avaliação usará os critérios internacionalmente aceitos de pertinência, eficácia, eficiência e impacto. Além disso, considerará outros critérios, como a equidade, a justiça e a transparência. A metodologia será aprofundada pelo consultor ou consultores após fazerem uma análise interna inicial.

VI. Resultados, tarefas e cronograma:

Os resultados deste trabalho são um projeto de relatório, seguido da versão final de um relatório de avaliação, que exigirá do consultor ou consultores o cumprimento das seguintes tarefas:

1. Examinar a PORP atual e suas implicações para a orçamentação por programas na Secretaria da OPAS;
2. Avaliar a aplicação dos três grandes princípios adotados na PORP para orientar a elaboração do orçamento: equidade, solidariedade e pan-americanismo;
3. Avaliar a aplicação do orçamento pelo nível organizacional (ou seja, regional, sub-regional e nacional);
4. Avaliar a distribuição dos recursos entre os países por meio da aplicação do modelo de alocação orçamentária aos países (CBA, na sigla em inglês), especificamente com respeito aos componentes básico e variável.
5. Examinar a aplicação da parcela do orçamento baseada em resultados.
6. Determinar a pertinência da PORP na era do “orçamento integrado” e fazer as recomendações pertinentes.

ANEXO 2: QUESTIONÁRIO DA PESQUISA

Perguntas gerais sobre as políticas do orçamento da OPAS

1. Conhece a Política do Orçamento Regional por Programas da OPAS (PORP) para alocar os recursos do Orçamento Ordinário e os recursos flexíveis entre os países?
2. Conhece a versão revista da PORP, usada nos dois últimos biênios (2014-2015 e 2016-2017)?
3. Conhece o enfoque do Orçamento Integrado aplicado pela OPAS desde o biênio 2016-2017?
4. A OPAS distribui os recursos do orçamento do Orçamento Ordinário e os recursos flexíveis de forma equitativa entre os países. Concorde ou discorde?
5. Comente algumas das suas respostas sobre:
 - a. Seu entendimento da Política do Orçamento Regional por Programas e o Orçamento Integrado da OPAS
 - b. Sua percepção quanto à distribuição dos recursos do Orçamento Ordinário e dos recursos flexíveis entre os países ser equitativa ou não

Questões sobre a situação orçamentária na representação no seu país

6. Qual é o seu cargo e por qual representação responde?
7. Notou as mudanças na alocação do Orçamento Ordinário e dos recursos flexíveis após a revisão da PORP (a partir do biênio 2014-2015)?
8. Está satisfeito ou insatisfeito com os recursos do Orçamento Ordinário e os recursos flexíveis alocados para a sua representação nos dois últimos biênios (2014-2015 e 2016-2017)?
9. Os recursos do Orçamento Ordinário e os recursos flexíveis alocados para a sua representação foram suficientes para fazer face a todas as necessidades operacionais básicas nos dois últimos biênios (2014-2015 e 2016-2017). Concorde ou discorde?
10. Os seus homólogos no Ministério da Saúde já manifestaram alguma preocupação quanto ao financiamento insuficiente para a representação no seu país. Explique.