

56º CONSELHO DIRETOR

70ª SESSÃO DO COMITÊ REGIONAL DA OMS PARA AS AMÉRICAS

Washington, D.C., EUA, 23 a 27 de setembro de 2018

Tema 4.2 da agenda provisória

CD56/6

12 de julho de 2018

Original: inglês

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DO ORÇAMENTO DA OPAS

Antecedentes

1. A atual Política do Orçamento da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) (documento CSP28/7), adotada em 2012 pela 28ª Conferência Sanitária Pan-Americana (resolução CSP28.R10),¹ apresentou uma política do orçamento revista que estabeleceu uma nova maneira de alocar os recursos do Orçamento Ordinário na OPAS. Nessa resolução, a Conferência solicitou uma avaliação intermediária após um biênio da implementação, além de uma avaliação minuciosa da implementação da Política após o segundo biênio (2016-2017) para assegurar “que continue correspondendo às cambiantes necessidades de saúde e que aloque recursos sistematicamente de uma forma equitativa”.
2. Na avaliação da política anterior (documento CD50/6 [2010]), foi determinado que, embora a política houvesse sido implementada de forma correta, haviam sido encontrados desafios para assegurar níveis orçamentários suficientes para todos os países e entidades regionais. A política atual visava aumentar a eficácia na distribuição dos recursos do Orçamento Ordinário da OPAS para assegurar níveis de financiamento suficientes em toda a Organização, ao mesmo tempo em que manteria o foco nos principais países e nos países prioritários. As metodologias estatísticas e os critérios normativos foram melhorados para abordar os pontos fracos da antiga Política de Orçamento-Programa Regional da OPAS (Documento CD45/7 [2004]), aplicada no período de 2006 a 2011.
3. A atual Política do Orçamento da OPAS foi aprovada para abranger o mesmo período do Plano Estratégico da OPAS 2014-2019 (Documento Oficial 345) e seus princípios foram aplicados na formulação dos documentos do Programa e Orçamento de

¹ Neste documento, se usa “Política do Orçamento da OPAS” e “política do orçamento regional por programas” (PORP) em referência ao mesmo documento.

2014-2015, 2016-2017 e 2018-2019. Cumpre notar que a intenção era que a política do orçamento fosse aplicada apenas aos recursos do Orçamento Ordinário.

4. Uma série de mudanças institucionais importantes que afetam a política do orçamento ocorreu desde a sua aprovação:

- a) A Organização Mundial da Saúde (OMS) adotou um orçamento integrado; assim, a alocação do Orçamento Ordinário para a Região das Américas já não é indicada antes do começo do biênio nem pode estar incluída na alocação do Orçamento Ordinário da OPAS.
- b) O Programa e Orçamento da OPAS 2016-2017 (Documento Oficial 350) foi aprovado com um enfoque de orçamento integrado que indica o total dos recursos necessários, independentemente das fontes de financiamento. Assim, não há uma apropriação separada do Orçamento Ordinário no orçamento integrado.
- c) O orçamento integrado possibilita a alocação estratégica dos recursos flexíveis para as áreas programáticas e entidades da Organização com base nas necessidades e prioridades. As contribuições fixas (Orçamento Ordinário) dos Estados Membros são uma das fontes de recursos flexíveis, sem vinculação nem uso prescrito.

Objetivos e metodologia da avaliação

5. Em conformidade com a resolução CSP28.R10, a Repartição, por intermédio do Escritório de Supervisão Interna e Serviços de Avaliação (IES), contratou um avaliador externo para avaliar a Política do Orçamento da OPAS atual após o segundo biênio da sua implementação, a saber 2016-2017. A avaliação foi feita entre fevereiro e abril de 2018.

6. A avaliação da Política do Orçamento da OPAS tinha os seguintes objetivos:

- 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 para cada país, em conformidade com a Política do Orçamento da OPAS aprovada em 2012.
- b) Identificar as lições extraídas na implementação da Política do Orçamento da OPAS, sobretudo em vista do enfoque de orçamento integrado iniciado com o Programa e Orçamento 2016-2017.
- c) Comparar as políticas de alocação do orçamento da OMS e da OPAS.

7. A metodologia de avaliação incluía uma análise interna dos documentos relacionados com a Política do Orçamento da OPAS (resoluções dos Órgãos Diretores, o Plano Estratégico e outros documentos internos) e uma análise estatística dos registros internos do orçamento referentes aos biênios 2014-2015 e 2016-2017. A avaliação também continha entrevistas a uma amostra de interessados diretos internos e externos.

Foram usados critérios internacionalmente aceitos de pertinência, eficácia, eficiência e impacto, além de outros critérios como equidade, justiça e transparência.

8. Especificamente, o avaliador externo cumpriu as seguintes tarefas:
 - a) Examinou a atual Política do Orçamento e suas implicações para a orçamentação por programas na Repartição Sanitária Pan-Americana.
 - b) Avaliou a aplicação dos três princípios fundamentais adotados na Política do Orçamento da OPAS para orientar a elaboração do orçamento: equidade, solidariedade e pan-americanismo.
 - c) Avaliou a execução do orçamento por nível funcional (regional, sub-regional e nacional).
 - d) Avaliou a distribuição dos recursos entre os países por meio da aplicação do modelo de alocação orçamentária aos países (CBA, por sua sigla em inglês).
 - e) Avaliou a percepção da política do orçamento regional por programas da OPAS sob a perspectiva das representações nos países e Estados Membros.
 - f) Examinou a execução da parcela do orçamento baseada em resultados.
 - g) Examinou as principais diferenças e pontos em comum com as políticas do orçamento da OMS.
 - h) Determinou a pertinência da Política do Orçamento da OPAS na era do orçamento integrado e apresentar as recomendações pertinentes.

Resumo dos resultados da avaliação

9. Esta seção faz um resumo de alto nível das constatações da avaliação externa.
10. De acordo com a avaliação externa, a conformidade com as disposições específicas da PORP relacionadas a fórmulas foi ambígua durante os biênios 2014-2015 e 2016-2017, embora as alocações do orçamento tenham apresentado forte correlação com as fórmulas da PORP. A maioria dos entrevistados no nível nacional conhecia a PORP, opinou que ela havia tido um impacto sobre seus orçamentos e demonstrou uma percepção geral positiva da alocação de recursos da OPAS entre os países.
11. Em termos gerais, a alocação do orçamento nos termos da PORP cumpriu os padrões de equidade, solidariedade e pan-americanismo. Em termos de equidade, os países com maiores necessidades, conforme o Índice de Necessidades de Saúde ampliado (HNIE), de modo geral recebem mais recursos per capita do que os países com menos necessidades. A PORP permitiu flexibilidade suficiente para lidar com as necessidades que surgiram durante o processo de execução ao não estabelecer restrições baseadas em fórmulas nem sobre uma parte do Orçamento Ordinário denominada recursos variáveis nem sobre os recursos da OPAS destinados a situações de emergência.

12. Ainda assim, as restrições do 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, e nem sempre foram cumpridos os requisitos para atualizar os dados usados para calcular esses dois componentes em cada ciclo orçamentário. Mudanças recentes nos processos orçamentários da OPAS afetam as perspectivas da versão atual do PORP, ao enfraquecer seus requisitos. A partir do biênio 2016-2017, a OPAS passou a adotar o enfoque do orçamento integrado, por meio do qual a alocação do orçamento combina determinadas fontes de financiamento, o que torna confuso o conceito do Orçamento Ordinário, a base para a maioria das políticas dentro do PORP. A dependência de fórmulas rígidas, como ocorre com a PORP, tem limitações inerentes e difíceis de superar. A Organização Mundial da Saúde (OMS) está passando por uma transição em que vem abandonando as fórmulas rígidas nas suas políticas do orçamento.

13. A avaliação propõe nove recomendações para melhorar a PORP. Uma das áreas de reforma fundamentais visando iterações futuras dessa política envolve a simplificação e reestruturação de suas 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. A outra área fundamental de reforma é tornar a PORP mais transparente e operacional. Entre as recomendações nesta área, destacam-se: criar um relatório executivo bienal e obrigatório sobre a PORP, a ser apresentado à Direção Executiva, e incluir nas metodologias de planejamento e orçamentação da OPAS todos os processos necessários para cumprir a PORP.

14. A avaliação completa da Política do Orçamento Regional por Programas para o período 2014-2017 pode ser consultada no apêndice deste documento (documento CD56/6).

Observações da Repartição Sanitária Pan-Americana

15. De modo geral, as conclusões da avaliação externa são compatíveis com as expectativas, uma vez que a PORP foi planejada para ser aplicada aos recursos do Orçamento Ordinário (contribuições fixas e receitas diversas), e a partir da adoção do enfoque do orçamento integrado pela OPAS, no biênio 2016-17. Além disso, o conceito mais amplo de “recursos flexíveis” usados de maneira estratégica substituiu a alocação prescrita dos recursos do Orçamento Ordinário. Assim, embora a “letra da lei” estabelecida na PORP possa não ter sido observada em todos os casos (veja as tabelas 2 e 3 do adendo), o espírito da política foi observado na alocação dos recursos flexíveis até o momento. A percepção dos países, analisada na avaliação, apoia esse ponto de vista.

16. Conforme observado nos parágrafos 34 e 35 da avaliação, a PORP aprovada originalmente não é mais pertinente aos processos de orçamentação e alocação de recursos da OPAS. Portanto, se uma política do orçamento tem como conceito permanecer pertinente no futuro, uma revisão significativa se faz necessária. Isso também

reflete as deliberações da OMS no nível mundial, onde existe uma movimentação no sentido de abandonar o orçamento estrito, baseado em fórmulas.

17. A Repartição se propõe a estudar as nove recomendações contidas no documento, além de outras considerações pertinentes, e fazer um conjunto de recomendações aos Estados Membros sobre a política do orçamento, durante o ciclo dos Órgãos Diretores da OPAS em 2019, com vistas a aplicá-las durante o período do próximo Plano Estratégico 2020-2025.

Ação pelo Conselho Diretor

18. Solicita-se que o Conselho Diretor tome nota do relatório e faça à Repartição os comentários e/ou recomendações adicionais que considere pertinentes.

- - -