

Estudo de Caso # 3

Apoio a um processo de reformas de aquisições na Latinlandia dirigido pelo governo

Instruções gerais para os grupos

Este estudo de caso contém informações sobre o histórico do compromisso em andamento entre o governo e os doadores da Latinlandia a respeito das reformas das aquisições. Este estudo de caso foi preparado para um grupo formado por funcionários do governo e dos doadores, procurando, assim, melhorar a participação tanto do ponto de vista do governo quanto do doador.

O trabalho de grupo consiste em **desenvolver propostas de medidas para melhorar o compromisso entre o Governo da Latinlandia e os doadores** com base nas seguintes perguntas:

Compromisso entre o governo e os doadores com relação à agenda da reforma de aquisições conduzida pelo governo

1. Quais são as principais questões que precisam ser tratadas?
2. Que medidas específicas podem ser adotadas pelos doadores para ajudar o governo a definir suas próprias prioridades e programa de reforma das aquisições?
3. Quais medidas o governo pode tomar para melhorar internamente o processo de reforma?
4. Que medidas específicas podem ser adotadas entre os doadores para melhorar a coordenação do doador? De que forma o governo pode contribuir?
5. Quais são os desafios e os riscos associados a essas medidas?

HISTÓRICO DO COMPROMISSO ENTRE O GOVERNO E OS DOADORES A RESPEITO DAS REFORMAS DAS AQUISIÇÕES

Parte 1

O ambiente político e econômico

A Latinlandia desfruta de crescimento econômico moderado, porém constante, há quase uma década, desde que saiu de um período de guerra civil e intenso conflito social. Apesar das evidências de crescimento regular, o país continua a ser um dos mais pobres da região e altamente dependente da ajuda externa. Os doadores têm exercido influência considerável e o governo está atento aos desejos da comunidade de doadores. Em virtude da grande visibilidade da Latinlandia nos últimos anos, bem como de sua localização geográfica, diferentes doadores atuam no país. Além das diversas organizações das Nações Unidas, há dois bancos de desenvolvimento multilaterais com carteiras ativas no país, tanto o FMI quanto a União Européia têm programas em andamento e mais de uma dezena de organismos bilaterais de ajuda atuam, quer com recursos financeiros, ou cooperação técnica. Entre as entidades bilaterais, algumas fornecem exclusivamente assistência a projetos, mas a maioria tem alguma associação de projetos e apoio ao orçamento geral.

O compromisso entre o governo e os doadores sobre as reformas

Recentemente, a importância das questões de gestão das finanças públicas (PFM) no diálogo governo-doadores tem crescido, com interesse especial pela melhoria da qualidade, eficiência e eficácia do sistema de aquisições do país. Embora em geral positiva no número existente de iniciativas relacionadas ao fortalecimento do sistema de aquisições, o governo e os doadores têm expressado cada vez mais algumas preocupações sobre como o trabalho é organizado e como ocorre o compromisso. O Governo começou a adotar uma posição mais positiva com os doadores. O Ministro da Economia e Finanças considera que seu pessoal está sobrecarregado com as exigências dos doadores e que as atividades de assistência técnica (AT) e de fortalecimento da capacidade desempenhadas pelos doadores não estejam bem coordenadas e não utilizem a perícia e a experiência locais no grau que ele considerava necessário para o êxito das reformas. As reuniões com os doadores tendem a focar no progresso lento do governo em vez de no que os doadores devem fazer. As reuniões muitas vezes fizeram o governo sentir-se na defensiva, à medida que respondia às numerosas perguntas dos doadores.

Embora não exista uma medida objetiva, há entre os **doadores** um sentimento de lentidão no progresso das reformas das aquisições. Ninguém sabe ao certo por que o progresso é lento. Alguns doadores duvidam do compromisso do governo com o processo de reforma e ressaltam a fragilidade por parte do governo no que se refere à coordenação eficaz, troca de informações e elaboração de relatórios. Têm ocorrido frequentes atrasos no apoio ao orçamento (ou concessão de isenções) devido à falta de conformidade do governo com as condições e alavancas. Alguns doadores também começaram a questionar as práticas de certos doadores que também podem ter impacto negativo sobre o progresso alcançado no país.

Reformas em andamento, assistência técnica do doador e apoio ao fortalecimento da capacidade

Existem diversas reformas em andamento, inclusive a preparação de um novo contexto legislativo para as aquisições e um plano para dar início às atividades de desenvolvimento do *e-procurement* (pregão eletrônico) no futuro próximo a fim de aumentar a eficiência e melhorar a transparência do sistema.

A maioria das reformas em andamento foi iniciada e está sendo implementada com o apoio financeiro e técnico dos **doadores**. Entretanto, os doadores estão preocupados com o que consideram uma falta de liderança clara do governo, que resultou em uma agenda da reforma fragmentada. Um exemplo frequentemente citado pelos doadores são as recomendações conflitantes que estão sendo implementadas, já que consultores de diversas correntes apresentam seus diferentes pontos de vista a respeito de quais mudanças são necessárias. Além disso, os doadores não têm uma percepção clara de quais são realmente as reformas prioritárias para o governo em termos de aquisições.

Sabendo que há um volume considerável de trabalho a ser feito, as autoridades do **governo** raramente recusam um projeto de AT ou de formulação da capacidade. Outra questão é a confiança dos doadores em seus próprios peritos nacionais em aquisições, embora esses peritos não compreendam, necessariamente, os sistemas tradicionais da Latinlandia. A falta de coordenação dos doadores também é um problema. O resultado: uma gama de esforços de formulação de capacidade, em grande parte descoordenados, e que contribuem para uma abordagem fragmentada das reformas.

O papel dos estudos diagnósticos

Foram feitos esforços para envolver o governo como parceiro no trabalho para uma análise prévia das aquisições, mas os custos com pessoal para manter a participação do governo durante cada etapa demonstraram ser mais elevados do que o orçado. Após a publicação do relatório, foi organizado um workshop conjunto do governo e dos doadores, mas mesmo então não ficou claro qual era o grau de participação do governo nas conclusões. A pressão para gerar diagnóstico adicional sobre aquisições não diminuiu. Agora, há uma nova iniciativa para participar como país-piloto de um programa de múltiplos doadores do Empreendimento Conjunto para Aquisições da OCDE/DAC. Os doadores, bem como os países-piloto participantes, estão encontrando dificuldade para entender o que significará essa nova iniciativa e como ela será implementada.

Coordenação e alinhamento dos doadores

O **governo** está cada vez mais frustrado a respeito do diálogo com os doadores, uma vez que as reuniões têm focado no que o governo deve fazer, com pouca discussão sobre como os doadores podem aprimorar suas práticas. Os **doadores** formaram um Subgrupo de Governança para coordenar as atividades relacionadas às aquisições e outras questões relativas à PFM. O grupo de doadores iniciou algumas reuniões com as autoridades governamentais. A participação do governo tem variado muito, o que impede a continuidade da discussão, pois os recém-chegados não foram informados sobre o que foi discutido na reunião anterior e das decisões tomadas.