



CAPÍTULO IV

Investimentos do Plano



IV – INVESTIMENTOS DO PLANO

4.1 – Considerações gerais

A análise da execução global do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), em especial da sua parcela anual, visou dar cumprimento ao disposto no art. 41º, n.º 1, al. e), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

O PIDDAC, traduzido no OE pelo Mapa XI (n.º 4 do art. 12º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro – LEOE) deve apresentar os programas e os projectos que, integrados no âmbito dos Investimentos do Plano, a AC pretenda realizar e que impliquem encargos plurianuais e evidenciar as fontes de financiamento dos programas, a repartição destes por regiões e os programas e projectos novos.

O PIDDAC é um plano revestido das características de documento norteador, baseado em objectivos e orientações quantificadas, projectadas no tempo e atribuídas a entidades específicas. Traduz a função de planeamento, contempla os processos cíclicos de realização de objectivos e tem uma vertente de acompanhamento. Aquelas funções fazem parte integrante de um sistema global, comunitário e nacional, cujos subsistemas (institucional, de gestão e operativo) integram sistemas gerais.

O presente capítulo integra, para além da análise da execução global do PIDDAC, as sínteses dos relatórios de duas auditorias realizadas no âmbito do controlo financeiro do Tribunal aprovados pela 2ª Secção.

Uma primeira auditoria de sistemas no âmbito do planeamento e acompanhamento do PIDDAC teve por objecto a análise da gestão do PIDDAC no âmbito do planeamento e do acompanhamento. Foi desenvolvida numa perspectiva sistémica, baseada na análise dos subsistemas, processos e procedimentos que suportaram o planeamento e o acompanhamento de programas, utilizados pelas entidades intervenientes, e compreendeu a avaliação do controlo interno, o processo de decisão e a utilização dos sistemas de informação.

Relativamente à segunda auditoria, a auditoria de gestão no sector da Educação - PIDDAC especialmente direccionada aos “trabalhos a mais”, o programa de trabalhos visou a análise da gestão do Programa “Instalações para os Ensinos Básico e Secundário”, executado pelas DRE, com o sentido de caracterizar, mensurar e avaliar, fundamentalmente, as acções conducentes à obtenção dos resultados físicos, temporais e financeiros previstos com a implementação do Programa entre 1990 e 1998 e avaliar as causas e os efeitos da realização dos trabalhos a mais.

No exercício do princípio do contraditório, nos termos do n.º 3 do art. 87 da Lei n.º 98/97, a “análise da execução global do PIDDAC” e, bem assim, os relatos referentes à “Auditoria de Sistemas no âmbito do Planeamento e do Acompanhamento do PIDDAC” e à “Auditoria de Gestão no Sector da Educação ao Programa PIDDAC “Instalações para os Ensinos Básico e Secundário”, especialmente direccionada aos trabalhos a mais”, foram enviados às entidades competentes, para os efeitos previstos no art. 13º do citado diploma legal.

Assim, sobre a análise da execução global do PIDDAC foram ouvidos o DPP e a DGO/14ª Delegação, tendo estes serviços apresentado as alegações que serão transcritas ou sintetizadas nos pontos próprios do presente capítulo.



No que respeita à “Auditoria de Sistemas no âmbito do Planeamento e do Acompanhamento do PIDDAC”, foram ouvidos o Departamento de Prospectiva e Planeamento, a Secretaria-Geral do Ministério da Ciência e Tecnologia, a Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, a Direcção-Geral do Orçamento (14ª Delegação), as Comissões de Coordenação Regional do Norte, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve e as Direcções Regionais do Ambiente do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve. À excepção da Comissão de Coordenação Regional de Lisboa e Vale do Tejo e da Direcção Regional do Ambiente de Lisboa e Vale do Tejo, todas as entidades produziram alegações.

Relativamente à “Auditoria de Gestão no Sector da Educação ao Programa PIDDAC “Instalações para os Ensinos Básico e Secundário”, especialmente direccionada aos trabalhos a mais”, foram ouvidas as seguintes entidades: Direcções Regionais da Educação do Norte, do Centro, de Lisboa, do Alentejo e do Algarve, Gabinete de Gestão Financeira, Direcção-Geral de Administração Educativa e Departamento de Avaliação Prospectiva e Planeamento. Apresentaram alegações todas as Direcções Regionais e a Direcção-Geral de Administração Educativa.

As alegações produzidas foram evidenciadas nos respectivos relatórios de auditoria, pelo que as sínteses elaboradas para efeitos do presente Parecer tiveram as mesmas em consideração.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, bem como dar a conhecer as posições das entidades auditadas, as respostas são apresentadas integralmente em anexo ao presente Parecer, nos termos do art. 13º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e art. 24º, n.º 4, da Lei n.º 6/91.

4.2 – Análise global

4.2.1 – Enquadramento

A análise global abrangeu o enquadramento nacional, constitucional e legal, e comunitário, a previsão e a execução financeira globais e a expressão sectorial e regional da execução do PIDDAC. Para o efeito, a análise incidiu sobre o quadro normativo relativo ao planeamento do PIDDAC, bem como sobre a execução reflectida na CGE e no Relatório de Execução do PIDDAC/98, documentos elaborados, respectivamente, pela DGO e pelo DPP.

As condicionantes e limitações da presente acção preparatória do Parecer sobre a CGE foram essencialmente as decorrentes da desarticulação dos sistemas de informação da DGO e do DPP. De tal facto resultou a ausência de complementaridade e coerência dos dados obtidos junto de cada um dos sistemas de informação indicados, o que dificultou o controlo financeiro da execução do PIDDAC.

4.2.1.1 – Estrutura do planeamento

◆ Normas Comunitárias

Tendo em conta o primado do direito comunitário e a sua aplicabilidade directa, cumpre referir que a actividade de planeamento das entidades nacionais se encontra condicionada por normas de enquadramento de direito comunitário originário e derivado.



Quer o Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia¹ quer os actos de direito comunitário derivado², ao definirem os objectivos da União e dos fundos estruturais e outros instrumentos financeiros e, bem assim, as orientações a que devem submeter-se as políticas económicas e sociais a empreender no seio da União, constituem limites materiais ao planeamento a empreender pelos EM. De resto, de acordo com os princípios da complementaridade e da parceria, expressos no art. 4.º do Regulamento (CEE) n.º 2052/88³, com a redacção introduzida pelo Regulamento (CEE) n.º 2081/93, a acção comunitária e, conseqüentemente, a participação financeira proveniente da União é apenas delineada como um complemento para as acções nacionais, estando, pois, os EM compelidos a empreender acções e afectar recursos de acordo com os objectivos comunitários, a fim de poderem beneficiar do co-financiamento. Assim, os recursos financeiros provenientes da União Europeia no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio contêm objectivos comunitários que se estendem aos vários instrumentos do planeamento nacional, designadamente ao PIDDAC.

Dos arts. 104.º e 121.º do TCE, na versão resultante do Tratado de Amesterdão, derivam ainda para os EM obrigações relativas à disciplina orçamental e financeira, tendo por objectivos a consolidação das finanças públicas e a convergência nominal e real no seio da União Europeia. Para a consecução de tais objectivos foram adoptadas as normas constantes do Pacto de Estabilidade e Crescimento composto pela Resolução do Conselho Europeu, de 17 de Junho de 1997, pelo Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de Julho de 1997⁴ e pelo Regulamento (CE) n.º 1467/97, da mesma data⁵.

Desde a adesão de Portugal à CEE, em 1986, foram sempre desenvolvidos programas de convergência, sendo o último relevante para o presente parecer o Programa de Convergência, Estabilidade e Crescimento para o período de 1998-2000. Atenta a estratégia delineada naquele Programa, designadamente no que respeita à reorientação da despesa pública, o PIDDAC afigura-se um instrumento privilegiado para *“um elevado esforço de investimento público em infra-estruturas, contribuindo para a não incompatibilidade, mesmo no curto prazo, entre os objectivos de convergência real e nominal”*.

Deverá ainda vir a reflectir-se no PIDDAC a melhoria da gestão pública e do controlo da despesa pública, contribuindo dessa forma para a convergência nominal.

◆ Normas nacionais

Dispõe a al. e) do art. 80º da CRP⁶ que um dos princípios da organização económico-social é o do planeamento democrático do desenvolvimento económico e social, sendo uma das incumbências

¹ As referências doravante feitas ao TCE reportam-se à versão resultante das alterações introduzidas pelo TUE e pelo TA.

² Vejam-se, a título exemplificativo, os arts. 158.º e 160.º do TCE, e o Regulamento (CEE) n.º 2052/88, de 24 de Junho, com as alterações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.º 2081/93, de 20 de Julho.

³ Este Regulamento que se encontra em vigor em 1998, viria a ser revogado, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2000, pelo Regulamento (CE) 1260/99, de 21 de Junho, que contém o mesmo tipo de constrangimentos ao planeamento pelos Estados membros

⁴ Relativo ao reforço de supervisão das situações orçamentais e à supervisão das políticas económicas e entrou em vigor em 1 de Julho de 1998.

⁵ Refere-se à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, tendo entrado em vigor em 1 de Janeiro de 1999.

⁶ Trata-se da versão resultante das alterações sucessivamente introduzidas pelas revisões constitucionais de 1982, 1989, 1992 e 1997.



prioritárias do Estado criar os instrumentos jurídicos e técnicos necessários para o efeito, como resulta da al. i) do art. 81º da Constituição¹.

Constituem objectivos dos planos de desenvolvimento económico e social a promoção do crescimento económico, o desenvolvimento harmonioso e integrado de sectores e regiões, a justa repartição individual e regional do produto nacional, a coordenação da política económica com as políticas social, educativa e cultural, a defesa do mundo rural, a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo português².

Sobre a hierarquia destes planos, pode retirar-se do art. 91º da CRP que ela é encimada pela lei das grandes opções³, surgindo seguidamente os planos nacionais⁴, que podem integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial⁵.

O quadro normativo do planeamento não fica completo sem uma alusão à Lei 43/91, de 27 de Julho⁶, de acordo com a qual a estrutura do planeamento nacional engloba as GOP, que “*devem fundamentar a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social*”⁷, os planos de médio prazo, que “*reflectem a estratégia de desenvolvimento económico e social definida pelo Governo, tanto a nível global como sectorial e regional, no período de cada legislatura*”⁸, e os planos anuais, que “*enunciam as medidas de política económica e social a concretizar pelo Governo no ano a que respeitam, com a sua expressão sectorial e regional, bem como a programação da sua execução financeira, prevista no Orçamento do Estado*”⁹.

Resulta do que ficou descrito que, no âmbito da legislação em vigor, o Governo continua obrigado à elaboração dos planos anuais e de médio prazo, até porque a prossecução dos objectivos definidos no art. 90º da CRP pressupõe a existência de documentos previsionais que a médio e a curto prazos definam os objectivos estratégicos da política económica e social, as medidas de concretização dessa política e a ordenação dos meios financeiros concretizadores da política definida.

No que respeita à articulação entre os instrumentos de planeamento e o Orçamento do Estado, ela é notória com as leis das grandes opções do plano, desde logo porque ambas são objecto de proposta do Governo e de aprovação pela Assembleia da República¹⁰, mas também porque a CRP, no n.º 2 do seu

¹ A redacção anterior à Lei Constitucional 1/97 referia-se apenas à criação de “estruturas jurídicas e técnicas necessárias à instauração de um sistema de planeamento democrático da economia”.

² Estes objectivos encontram-se consignados no art. 90º da CRP, na versão resultante da quarta revisão constitucional, operada pela Lei Constitucional 1/97.

³ A sua aprovação é da competência da Assembleia da República, nos termos da al. g) do art. 161º da CRP, sendo a proposta da autoria do Governo.

⁴ No âmbito das competências administrativas do Governo encontra-se a de elaborar os planos, com base nas leis das grandes opções do plano, como estatui a al. a) do art. 199º da CRP.

⁵ Na versão resultante da revisão constitucional de 1992, a CRP distinguia, no âmbito dos planos, o plano de desenvolvimento económico e social de médio prazo e o plano anual. Esta distinção, constante do art. 92º, foi abandonada na revisão de 1997, não se estabelecendo nesta quais os tipos de planos, designadamente consoante o seu âmbito de vigência temporal. Essa ausência de pormenorização da tipologia dos planos terá ficado a dever-se à necessidade de “abrir caminho à reelaboração, em sede de lei ordinária, da prática do planeamento”, uma vez que a tipologia instituída na anterior versão da CRP não estava a ser cumprida. Mais se pretendeu “conferir ao legislador ordinário margem de escolha acrescida para criar instrumentos de planeamento democrático adequados à complexidade crescente das funções a exercer pelos decisores políticos” (v. Magalhães, José, Dicionário da Revisão Constitucional, Editorial Notícias, 1999, pág. 155).

⁶ Trata-se da Lei Quadro do Planeamento.

⁷ Art. 2º, n.º 2.

⁸ Art. 2º, n.º 3.

⁹ Art. 2º, n.º 4.

¹⁰ Art. 161º, al. g), da CRP.



art. 105º, estatui que o Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento. Esta articulação impõe a existência de instrumentos de planeamento anuais, muito embora o actual n.º 2 do art. 105º da CRP não se refira expressamente à anualidade do plano, diferentemente do que acontecia com o n.º 2 do art. 108º da versão anterior da CRP, cujo texto aludia de forma expressa à harmonização do Orçamento com as grandes opções do plano anual. Neste sentido, releva ainda o facto de o princípio da anualidade do Orçamento, já anteriormente consagrado na respectiva Lei de Enquadramento¹, ter sido constitucionalizado, vertido que está no n.º 1 do art. 106 da CRP².

4.2.1.2 – Opções estratégicas e objectivos da política de investimentos

As Opções Estratégicas para o Desenvolvimento do País no período 1994-1999, aprovadas pela Lei n.º 69/93, de 24 de Setembro, visando “preparar Portugal para o século XXI”, são as seguintes:

- ◆ Preparar Portugal para o novo contexto europeu;
- ◆ Preparar Portugal para a competição numa economia global;
- ◆ Preparar Portugal para uma vida de melhor qualidade.

Em harmonia com os princípios de desenvolvimento expressos nestas Opções Estratégicas foi aprovado o Plano de Desenvolvimento Regional³, o qual apresenta, numa linha de continuidade com o anterior, dois objectivos estratégicos:

- ◆ Convergência real entre as economias portuguesa e comunitária;
- ◆ Promoção da coesão económica e social no plano interno.

Estes objectivos têm definição operativa em quatro eixos:

- ◆ Qualificar os recursos humanos e o emprego;
- ◆ Reforçar os factores de competitividade;
- ◆ Promover a qualidade de vida e a coesão social;
- ◆ Fortalecer a base económica regional.

Relativamente ao anterior PDR, verifica-se um alargamento a áreas como o ambiente, a renovação urbana, a saúde, a exclusão social e acções de apoio ao mundo rural.

¹ Lei 6/91, de 20 de Fevereiro.

² O n.º 1 do art. 9º da Lei n.º 6/91 – Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado – obriga à harmonização da proposta de orçamento a apresentar pelo Governo à Assembleia da República com a “proposta das opções do plano anual”, norma que, em nosso entender, se mantém em vigor.

³ Apresentado por Portugal à Comissão das Comunidades Europeias em 9 de Julho de 1993.



Continua, porém, a não existir um quadro legal em que se defina com clareza a obrigatoriedade da formulação de estimativas globais do esforço financeiro a mobilizar na execução das GOP, reconhecendo-se a articulação entre as opções estratégicas, o PDR e a execução do QCA.

Apesar de o PIDDAC ser um plano de investimento global e plurianual, verifica-se que o mesmo não inclui a totalidade dos projectos a lançar em anos seguintes nem aqueles que foram finalizados.

O PIDDAC deveria evidenciar a sua compatibilização com as grandes opções estratégicas, dada a inexistência de informação agregada que abranja o conjunto de despesas de investimento do sector público de natureza plurianual, bem como deveria expressar de forma clara os programas que traduzem correspondência com os projectos abrangidos pelo QCA II.

O DPP, relativamente à afirmação de que o PIDDAC deveria expressar de forma clara os programas a que correspondem projectos incluídos no QCA II, vem alegar que o facto de a designação dos projectos incluídos em PIDDAC não coincidir com a designação das respectivas candidaturas em termos de QCA se deve ao âmbito mais lato dos primeiros, uma vez que estes contêm parcelas de despesa não elegíveis. Mais refere o DPP que *“a identificação dos projectos PIDDAC que são objecto de financiamento no âmbito do QCA II pode ser facilmente verificada no Mapa XI, uma vez que envolve naturalmente todos os programas que apresentam financiamento comunitário”*.

Não podem, porém, ser acolhidas as alegações do DPP pelas seguintes razões:

- ◆ Não se mostra viável fazer o cruzamento entre os programas/projectos inseridos no PIDDAC e os projectos incluídos no QCA, uma vez que as designações não são coincidentes; assim, detectam-se os programas/projectos incluídos no PIDDAC com co-financiamento comunitário, mas não se detecta a que projecto do QCA se reporta determinado programa/projecto do PIDDAC;
- ◆ O facto de o programa/projecto PIDDAC ter um âmbito mais alargado do que o respectivo projecto QCA não invalida que no mapa XI se faça a correspondência entre o primeiro e o segundo, denotando a componente do financiamento nacional em sede de programa/projecto PIDDAC que houve despesa orçamentada considerada não elegível nos termos da legislação comunitária;
- ◆ A clarificação de correspondência entre os programas/projectos PIDDAC e os projectos QCA seria de toda a utilidade, uma vez que permitiria aquilatar da articulação das políticas comunitárias e nacionais de investimento e visualizar e avaliar o PIDDAC enquanto instrumento de prossecução dos objectivos constantes do PDR e do QCA, por um lado, e das GOP, por outro.

De harmonia com o Programa do XIII Governo Constitucional¹, a Lei n.º 127-A/97, de 20 de Dezembro, define as seguintes GOP para 1998²:

- ◆ Afirmar uma presença europeia, ser fiel a uma vocação universalista;
- ◆ Desenvolver os recursos humanos, estimular a iniciativa individual e colectiva;

¹ O Programa, destinado a vigorar na legislatura 1995/1999, continha a estratégia de médio prazo para o desenvolvimento da economia portuguesa, que enquadrava as GOP (v. Art. 2º da Lei 127-A/97, de 20-12).

² De notar a total coincidência dos grandes objectivos estratégicos nas leis que aprovam as GOP para 1996, 1997 e 1998.



- ◆ Criar condições para uma economia competitiva geradora de emprego, promover uma sociedade solidária;
- ◆ Valorizar o território no contexto europeu, superar os dualismos cidade/campo e centro/periferia;
- ◆ Respeitar uma cultura de cidadania, reforçar a segurança dos cidadãos, promover a reforma do Estado.

O contributo da política de investimentos públicos delineada nas GOP¹, tal como definido pelo art. 4º da Lei n.º 127-A/97, visará:

- ◆ Reforçar a eficácia dos investimentos associados à valorização dos recursos humanos;
- ◆ Reforçar os apoios à actividade produtiva, ao ambiente, à saúde, à segurança, à educação, à acção e à integração social;
- ◆ Alavancar os recursos públicos afectos ao investimento em infra-estruturas mediante a adequada complementaridade de participação de capitais públicos sob rigorosa disciplina tutelar do interesse público².

No que respeita às fontes de financiamento do PIDDAC, o relatório explicita o seguinte:

- ◆ Predomina o financiamento nacional³, que representa 63% do total, cerca de 3 pontos percentuais acima do do ano de 1997;
- ◆ O esforço financeiro do financiamento nacional através do Cap. 50º apresenta um acréscimo de 8,6%;
- ◆ 29% do financiamento com origem no Cap. 50º do OE constitui contrapartida nacional ao financiamento de projectos com apoio comunitário;
- ◆ Estima-se que cerca de 53% da despesa associada ao PIDDAC beneficie, ainda que em graus diferenciados, de co-financiamento comunitário.

De acordo com o referido documento, a estrutura previsional do investimento PIDDAC é a seguinte:

- ◆ O peso das despesas de apoio ao investimento público de sectores institucionais que não a Administração Central atingirá 47%⁴;

¹ No Relatório anexo à Lei das Grandes Opções do Plano Nacional para 1998 perspectiva-se o investimento público como “um importante instrumento da política económica e social”.

² No relatório supra identificado afirma-se que “o esforço financeiro do investimento previsto para 1998 tem implícitas as prioridades definidas pelo Governo que, de uma forma geral, estão associados à evolução dos meios financeiros postos à disposição dos diversos Ministérios para investimentos nas suas áreas de actuação”, decorrendo desta evolução “o decréscimo da quota de investimentos em infra-estruturas, mais do que compensado por financiamentos fora do PIDDAC, mas sob a tutela pública”. Não obstante, o peso dos investimentos em infra-estruturas é superior a 1/3 do total do investimento integrado no PIDDAC, conforme se afirma no relatório mencionado.

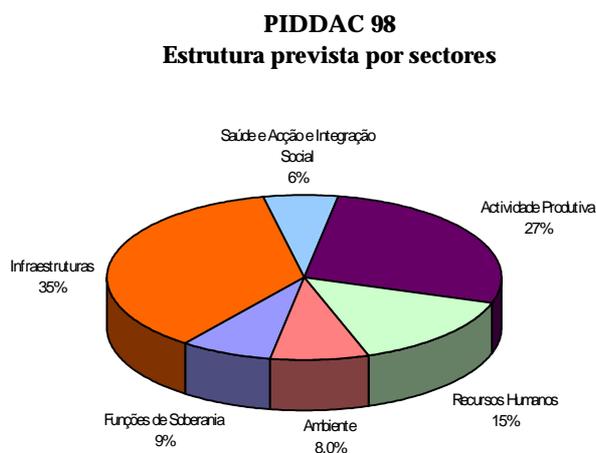
³ Engloba-se aqui o Cap. 50º do OE e o autofinanciamento dos fundos e serviços autónomos.

⁴ Segundo o relatório, tal fica a dever-se à redução do âmbito da Administração Central no que se refere ao investimento público.



- ◆ Das despesas inscritas no PIDDAC 98, 88% são de capital¹ e os restantes 12% são despesas correntes associadas à execução dos projectos integrados no PIDDAC;
- ◆ Os projectos novos envolvem um investimento de 136 milhões de contos, equivalente a 14% do total do PIDDAC;
- ◆ Grande parte das intervenções do PIDDAC são de reduzida dimensão.

4.2.1.3 – Estrutura por sectores



Fonte: GOP/98

Os investimentos na infra-estruturação do País e na actividade produtiva representam, nos documentos previsionais, respectivamente, mais de um terço e de um quarto do PIDDAC 98.

4.2.2 – Orçamento do PIDDAC

4.2.2.1 – Princípios gerais

O art. 106º da CRP determina a subordinação da elaboração, organização, votação e execução da Lei do Orçamento à Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, a Lei n.º 6/91, a qual constitui uma lei de valor reforçado, por força do disposto no n.º 3 do art. 112º da Constituição. Nos termos desta lei, o Orçamento do Estado compreende “*todas as receitas e despesas da administração central, incluindo as receitas e despesas dos organismos que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, adiante designados por fundos e serviços autónomos, bem como o orçamento da Segurança Social*”².

Na óptica da mencionada lei, a política de investimentos constitui uma prioridade a que a proposta de Lei do Orçamento do Estado deverá atender³. Neste contexto, dispõe o art. 10º, conjugado com o n.º 1 do art. 12º, que a proposta orçamental a submeter à Assembleia da República contenha um mapa – o

¹ Dividem-se nas que envolvem construções, representando 42%, e nas transferências para outros sectores institucionais, com os restantes 48%.

² Art. 3º, n.º 1, que consagra a definição dos princípios da unidade e da universalidade.

³ V. Art. 9º, n.º 2.



mapa XI – que deve “apresentar os programas e projectos que, integrados no âmbito dos investimentos do Plano, a Administração Pública pretenda realizar e que impliquem encargos plurianuais, e evidenciar as fontes de financiamento dos programas, a repartição destes por regiões e os programas e projectos novos”. Ora, sob a epígrafe “Princípios fundamentais”, vem o art. 26º do mesmo diploma impor que a CGE apresente uma estrutura idêntica à do Orçamento, de modo a possibilitar a análise e avaliação económica e financeira da execução.

Não obstante, o que ressalta da comparação do mencionado art. 12º da LEOE e do mapa XI anexo à Lei do Orçamento de Estado com o mapa n.º 5 anexo à CGE é a ausência de identidade entre a informação apresentada por ambos. Com efeito, na referida conta, o mapa n.º 5 – intitulado “Despesas - Investimentos do Plano - Pagamentos Efectivos”, contém apenas informação da execução orçamental no âmbito restrito do Capítulo 50º do Orçamento do Estado¹, desagregada organicamente e por programas. Exclui-se nesta sede, designadamente, informação sobre a execução orçamental por projecto², e sobre a execução orçamental dos programas por regiões.

Face ao exposto, verifica-se que o referido mapa n.º 5, anexo à CGE, não foi elaborado em conformidade com o art. 26º da LEOE.

4.2.2.2 – Fontes de financiamento

Da informação contida nos documentos previsionais iniciais relativos ao PIDDAC na sua globalidade, resulta a seguinte estrutura de financiamento:

PIDDAC Previsional

(em milhões de contos)

PIDDAC Total	Grandes Opções do Plano (1)	Mapa XI - OE Inicial (2)
Financiamento Nacional (Cap. 50º)	479,4	479,4
Financiamento Comunitário	(*) 367,1	(**) 367,1
Outras Fontes – Financiamento Nacional	147,0	147,0
Total	993,5	993,5

Fontes:

(1) Lei n.º 127-A/97, de 20 Dezembro - GOP/98

(2) Lei n.º 127- B/97, de 20 de Dezembro - OE/98

(*) Inclui as verbas correspondentes ao Cap. 50º e a “Outras Fontes” que não se encontram desagregadas nas GOP

(**) Deste montante, 39,6 milhões de contos correspondem ao Cap. 50º e 327,5 milhões de contos a “Outras Fontes”.

Para uma visualização global das fontes de financiamento do PIDDAC total, de acordo com o Orçamento revisto, apresenta-se o quadro seguinte:

¹ Nada se refere quanto à execução orçamental referente a fontes de financiamento integradas no mapa XI e diferentes do Cap. 50º. Atento o relatório anexo à Lei das Grandes Opções do Plano para o ano de 1998, a preocupação é a inversa, isto é, a de que o PIDDAC “integre todos os projectos de investimento dos Serviços do Estado e dos Serviços e Fundos Autónomos e todas as fontes de financiamento que lhes estão associadas”.

² De notar que, para além das disposições citadas da LEOE, a al. j) do art. 17º da Lei Orgânica da Direcção-Geral do Orçamento, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 344/98, de 6 de Novembro, comete às respectivas delegações a competência para “efectuar o controlo financeiro dos programas e projectos orçamentais”.



Fontes de Financiamento do PIDDAC Total

(em contos)

Financiamento		Tradicional		Apoios		Total	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%
Cap. 50º	Nacional	308.606.560	59,9	151.759.211	33,0	460.365.771	47,2
	Comunitário	39.210.819	7,6	384.600	0,1	39.595.419	4,1
Total – Cap. 50º		347.817.379	67,6	152.143.811	33,1	499.961.190	51,3
Outras fontes	Nacional	74.139.964	14,4	72.866.493	15,9	147.006.457	15,1
	Comunitário	92.938.586	18,0	234.609.743	51,0	327.548.329	33,6
Total – Outras Fontes		167.078.550	32,4	307.476.236	66,9	474.554.786	48,7
Total		514.895.929	100,0	459.620.047	100,0	974.515.976	100,0

Fonte: Mapa XI do OE revisto (Lei n.º 87/98, de 22/12)

A nível de execução financeira global do PIDDAC, o quadro seguinte apresenta a comparação entre os valores orçamentados e os executados. No que respeita à execução orçamental foram considerados, exclusivamente para este efeito, os valores obtidos pelo DPP e que correspondem à despesa realizada pelos executores, uma vez que a CGE reflecte os pagamentos no caso dos serviços sem autonomia e os valores requisitados e autorizados no caso dos serviços com autonomia administrativa e financeira.

Execução Financeira Global do PIDDAC

(em milhões de contos)

PIDDAC Total	Mapa XI - OE revisto (1)	%	Executado (2)	%	Taxa de Execução
Financiamento Nacional (Capº 50º)	460,4	47,2	424,7	53,2	92,2%
Financiamento Comunitário	(*)367,1	37,7	(**)274,9	34,4	74,9%
Outras Fontes – Financiamento Nacional	147,0	15,1	99,4	12,4	67,6%
Total	974,5	100	799	100	82,0%

Fontes:

(1) Lei n.º 87/98, de 22 de Dezembro (OE revisto)

(2) Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP)

(*) Correspondendo 39,6 milhões de contos ao Cap. 50º e 327,5 milhões de contos a “Outras Fontes”

(**) Correspondendo 27,4 milhões de contos ao Cap. 50º e 247,5 milhões de contos a “Outras Fontes”.

Da comparação dos valores constantes do Mapa XI relativo ao OE revisto (quadro supra) com o nível dos pagamentos efectuados (segundo valores do DPP) verifica-se um acréscimo de 2% relativamente a 1997, ou seja, uma taxa de execução média de 82%, tendo as componentes do Financiamento Nacional registado as seguintes taxas: o Cap. 50º, 92,2% (acrécimo de 4,4% relativamente a 1997), o Financiamento Comunitário, 74,9% (registou um ligeiro decréscimo de 0,3% em 1998 face a 1997) e as “Outras Fontes”, com 67,6%, registaram um acréscimo de 3,9% - cfr. quadro de Variação da Taxa de Execução Financeira.



Varição da Taxa de Execução Financeira

Fontes de Financiamento	1997 (1)	1998 (2)	Varição 1998/1997 (3)
Financiamento Nacional (Capº 50º)	87,8	92,2	4,4
Financiamento Comunitário	75,2	74,9	- 0,3
Outras Fontes – Financiamento Nacional	63,7	67,6	3,9
Total	80,0	82,0	2,0

Fontes:

(1) Parecer da CGE de 1997

(2) Taxa de execução, cfr. quadro anterior

(3) = (2)-(1).

4.2.2.3 – Programas por Ministério

O quadro seguinte permite visualizar a repartição dos programas novos e em curso, inscritos no PIDDAC total, pelos vários Ministérios:

Quadro síntese e peso relativo dos Programas novos e em curso

(em unidades)

(em contos)

Ministério	N.º de Programas						Valor Orçamentado por Programa					
	Novos	%	Em curso	%	Total	%	Novos	%	Em curso	%	Total	%
EGN	29	16,2	32	4,8	61	7,3	3.223.295	6,7	10.765.795	1,2	13.989.097	1,4
MDN	11	6,1	30	4,5	41	4,9	273.042	0,6	2.125.258	0,2	2.398.301	0,2
MNE	2	1,1	11	1,7	13	1,5	535.000	1,1	4.697.310	0,5	5.232.311	0,5
MF	10	5,6	10	1,5	20	2,4	447.913	0,9	5.585.937	0,6	6.033.851	0,6
MAI	3	1,7	8	1,2	11	1,3	300.000	0,6	8.790.800	0,9	9.090.801	0,9
MEPAT	39	21,8	128	19,3	167	19,9	20.931.858	43,2	412.094.283	44,5	433.026.184	44,4
MJ	3	1,7	52	7,9	55	6,5	32.350	0,1	18.561.313	2,0	18.593.663	1,9
MEc	17	9,5	55	8,3	72	8,6	6.774.000	14,0	106.251.438	11,5	113.025.452	11,6
MADRP	13	7,3	75	11,3	88	10,5	3.935.197	8,1	139.484.731	15,1	143.419.936	14,7
ME	3	1,7	100	15,1	103	12,2	1.042.858	2,2	70.642.192	7,6	71.685.052	7,4
MS	4	2,2	25	3,8	29	3,4	502.000	1,0	46.140.605	5,0	46.642.606	4,8
MTS	11	6,1	19	2,9	30	3,6	5.674.947	11,7	26.805.789	2,9	32.480.748	3,3
MA	13	7,3	35	5,3	48	5,7	1.025.792	2,1	33.407.351	3,6	34.433.145	3,5
MC	18	10,1	69	10,4	87	10,3	2.533.308	5,2	13.705.964	1,5	16.239.277	1,7
MCT	3	1,7	13	2,0	16	1,9	1.199.000	2,5	27.026.650	2,9	28.225.652	2,9
Total	179	100,0	662	100,0	841	100,0	48.430.560	100,0	926.085.416	100,0	974.516.076	100,0

Fonte: Mapa XI do OE revisto para 1998 (Lei n.º 87/98, de 22/12)

Para 1998 foram orçamentados 841 programas, dos quais 21,3% são novos e 78,7% já se encontravam em curso.



Da leitura do quadro constata-se que o MEPAT é responsável pelo maior número de programas (19,3%), seguido do ME (11,9%) e do MADRP (10,2%). Saliente-se igualmente que o MEPAT é responsável pelo maior número de novos programas (39), ou seja, 21,8% do total.

Do orçamento de 974,5 milhões de contos, 95% corresponde a programas em curso e apenas 5% a programas novos.

No que respeita à orçamentação, 2 Ministérios (13,3% do universo em análise) MEPAT e MADRP, são responsáveis por 59,1% do valor orçamentado para o PIDDAC. Salientam-se, ainda, os Ministérios da Economia e da Educação com, respectivamente, 11,6% e 7,4%.

4.2.3 – Análise da execução do Orçamento PIDDAC

4.2.3.1 – Execução do Cap. 50º do Orçamento

As dotações orçamentais inscritas no Cap. 50º - Investimentos do Plano e destinadas à execução anual do PIDDAC de cada um dos Ministérios, foram estimadas em 518,9 milhões de contos.

As alterações orçamentais introduzidas quer pela Assembleia da República quer pelo Governo resultaram num orçamento final de 540,1 milhões de contos, conforme evidenciado no quadro seguinte:



Alterações ao Orçamento Inicial da Despesa (Capítulo 50º - PIDDAC Tradicional e Apoios)

(em contos)

Ministérios	Orçamento Inicial (2)		Alterações Orçamentais (3)						Orçamento Final	
	Valor	Peso (%)	Assembleia da República (*)			Governo (**)			Valor	Variação (%)
			Lei n.º 87/98	Em valor	Variação (%)	Em Valor	Variação (%)	Art. 6º (4)		
EGN	13.559.030	2,61	13.514.590	-44.440	0,3	309.096	2,28	474.500	14.298.186	5,45
MDN	2.544.500	0,49	2.398.300	-146.200	-5,7	300.318			2.698.618	6,06
MNE	5.528.910	1,07	5.232.310	-296.600	-5,3	45.491	0,82		5.277.801	-4,54
MF	6.463.250	1,25	6.033.850	-429.400	-6,6	801.456	12,4		6.835.306	5,76
MAI	9.620.700	1,85	9.090.800	-529.900	-5,5	847.104	9		9.937.904	3,3
MEPAT	212.865.277	41	206.271.188	-6.594.089	-3,0	8.287.866	3,89		214.559.054	0,8
MJ	12.643.763	2,44	11.913.663	-730.100	-5,7	71.750	0,58		11.985.413	-5,21
MEc	31.864.413	6,14	31.164.813	-699.600	-2,1	3.251.515	10,2		34.416.328	8,01
MADRP	53.124.957	10,2	51.108.857	-2.016.100	-3,7	20.977.199	39,49		72.086.056	35,69
ME	62.606.500	12,1	60.035.900	-2.570.600	-4,1	1.573.578	2,51		61.609.478	-1,59
MS	42.736.481	8,23	40.882.481	-1.854.000	-4,3	1.747.660	4,09		42.630.141	-0,25
MQE	596.600	0,11	262.700	-333.900	***			-596.600		***
MTS	5.444.000	1,05			0	148.657	2,73	701.100	5.959.857	***9,47
MA	33.496.366	6,45	32.055.566	-1.440.800	-4,3	363.562	1,09	-579.000	31.840.128	-4,94
MC	13.485.972	2,6	12.790.772	-695.200	-5,1	1.114.942	8,27		13.905.714	3,11
MCT	12.401.700	2,39	11.761.400	-640.300	-5,1	313.065	2,52		12.074.465	-2,64
Total	(1) 518.982.419	100	494.517.190	-19.021.229	-3,67	40.153.259	7,74	0	540.114.449	4,07

(*) Lei de revisão do OE, Lei 87/98, de 22/12

(**) Alterações relativas a créditos especiais (31.645.335 contos) e a dotações provisionais (8.507.924 contos)

(***) O MQE foi integrado no MTS. Assim, os correspondentes valores e taxas de variação resultantes das alterações orçamentais provenientes daquela integração estão reflectidas e influenciam os valores e taxas de variação do MTS

(1) Deste valor, 39.595.419 contos correspondem ao financiamento comunitário e o restante a financiamento nacional

(2) Fonte: OE

(3) Fonte: DGO

(4) Alterações orçamentais destinadas a adequar o OE/98 à estrutura dos Ministérios resultante da nova orgânica do Governo, aprovadas, nos termos do art. 6º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro, por despacho de 19/12/97, de Sua Exª a Secretária de Estado do Orçamento.

As alterações da competência da Assembleia da República foram aprovadas através da Lei n.º 87/98, de 22/12, que alterou a Lei n.º 127-B/97.

As alterações provenientes de transferências de verbas (40 153 259 contos) com contrapartida na dotação provisional e na abertura de créditos especiais, nos termos da alínea c) do n.º 1 do art. 2º do Dec-Lei n.º 71/95, de 15/04, foram aprovadas pelo Governo, nos termos da alínea e) do n.º 2, do art. 3º do mesmo diploma.

Para servir de contrapartida às alterações orçamentais, não foi utilizada a cláusula de reserva de 6% a que se refere o n.º 1 do art. 5º da Lei do Orçamento para 1998. No entanto, antes da apresentação do Orçamento Rectificativo à Assembleia da República, aquele congelamento de 6% nas Dotações do OE/98, no montante de 28 763 220 contos, sofreu uma redução de 828 072 contos por via do descongelamento desta verba no orçamento do MEPAT, o que se traduziu numa alteração daquela cláusula de reserva para cerca de 5,83%.



Os créditos especiais (31,7 milhões de contos) representam 78,9% das alterações da responsabilidade do Governo e 6,1% do total do orçamento inicial. As dotações provisionais (8,5 milhões de contos) representam 21,1% das alterações e 1,63% do orçamento inicial.

4.2.3.2 – Análise da distribuição e classificação das despesas “realizadas” – Cap. 50º

Com vista à análise das despesas “realizadas” em Investimentos do Plano, o quadro que a seguir se apresenta, permite efectuar a análise da despesa “realizada”¹ (classificação em despesas correntes e de capital), por Ministérios e pelos vários agrupamentos económicos.

Despesas “realizadas” por Ministérios e por Agrupamentos Económicos – Cap. 50º

(em contos)

Ministérios	Despesas Correntes					Total Despesas Correntes		Despesas de Capital			Total Despesas de Capital		Total
	Agrup. Econ. 01	Agrup. Econ. 02	Agrup. Econ. 04	Agrup. Econ. 05	Agrup. Econ. 06			Agrup. Econ. 07	Agrup. Econ. 08	Agrup. Econ. 11			
	Desp. c/ pessoal	Aq. de serviços	Transf. correntes	Subsídios	O.D. Correntes	Aq. de bens de capital	Transf. de capital	O. Desp. Capital					
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Peso	Peso		
E.G.N.	7.780	1.408.293	1.831.578	187.807	0	3435458	29,2%	3.098.435	5.233.302	0	8331737	70,8%	11.767.195
M.D.N.	0	261.072	43.772	0	0	304.844	12,1%	2.085.563	132.398	0	2.217.961	87,9%	2.522.805
M.N.E.	62.560	1.183.210	105.706	0	0	1.351.476	27,6%	3.216.518	326.909	0	3.543.427	72,4%	4.894.903
M.F.	0	1.811.976	0	0	0	1.811.976	29,9%	4.238.028	0	0	4.238.028	70,1%	6.050.004
M.A.I.	0	328.235	0	0	0	328.235	3,7%	7.662.089	872.369	0	8.534.458	96,3%	8.862.693
M.E.P.A.T	108.875	2.214.278	4.140.446	0	0	6.463.599	3,3%	9.327.129	182.628.843	0	191.955.972	96,7%	198.419.571
M. Justiça	0	1.162.959	75.347	0	0	1.238.306	12,7%	9.515.474	251.758	0	9.767.232	88,7%	11.005.538
M. Economia	8.286	659.518	10.536.495	0	0	11.204.299	34,6%	373.144	20.808.296	0	21.181.440	65,4%	32.385.739
M.A.D.R.P	112.906	1.180.282	21.807.260	760.452	0	23.860.900	35,3%	4.161.158	39.499.344	0	43.660.502	64,7%	67.521.402
M. Educação	0	2.638.958	938.355	0	92.578	3.669.891	6,4%	35.339.669	17.870.724	309.041	53.519.434	93,6%	57.189.325
M. Saúde	25.900	427.748	153.066	0	0	606.714	1,6%	23.875.382	14.217.027	0	38.092.409	98,4%	38.699.123
M.T.S	1581	22153	172.499	0	0	196233	3,5%	469794	4.890.239	0	5360033	96,5%	5.556.266
M. Ambiente	183.886	4.158.054	1.645.054	0	0	5.986.994	28,8%	12.046.992	2.751.411	0	14.798.403	71,2%	20.785.397
M. Cultura	37.735	1.374.146	2.118.379	72.490	750	3.603.500	30,1%	1.736.085	6.631.088	0	8.367.173	69,9%	11.970.673
M.C.T.	0	13.723	9.960.267	0	0	9.973.990	88,0%	11.096	1.342.848	0	1.353.944	12,0%	11.327.934
Total	549.509	18.844.605	53.528.224	1.020.749	93.328	74.036.415	15,1%	117.156.556	297.456.556	309.041	414.922.153	84,9%	488.958.568

Fonte: CGE 1998

A despesa “realizada” em Investimentos do Plano foi de 488,9 milhões de contos, dos quais 84,9% foram direccionados para despesas de capital e 15,1% para despesas correntes.

De salientar também que dos 488,9 milhões de contos de despesa “realizada”, o esforço financeiro nacional situou-se em 461,7 milhões de contos e a comparticipação comunitária contabilizada no Cap. 50º, sob o sistema de compensação em receita, foi de 27,3 milhões de contos.

¹ Apenas reflecte com rigor pagamentos efectivos no caso de serviços simples. Relativamente aos serviços com autonomia administrativa e com autonomia administrativa e financeira, uma vez que não há controlo da reposição de saldos nem especialização de exercícios quanto àquelas reposições, a CGE reflecte tão-só despesas “autorizadas” pela DGO, abatidas das reposições contabilizadas pela DGO.



Deste montante de 27,3 milhões de contos, 26,2 milhões são oriundos do FEDER; 0,1 milhões do FSE; 0,5 milhões do Fundo de Coesão, sendo os restantes 0,5 milhões suportados pela rubrica orçamental “Outros”.

O peso do agrupamento económico “Transferências” (correntes e de capital) foi de 71,8 %, mais 1,5% do que o verificado no ano anterior (70,3%) e mais 3,4% do que em 1996 (68,4%).

Tal como já foi verificado na orçamentação (cfr. 5º parágrafo do ponto I.3.2.3 - Programas por Ministério) também no referente à execução os dois Ministérios ali referidos, MEPAT E MADRP, são responsáveis pela maior fatia (54,4%) da execução total do PIDDAC, com, respectivamente, 40,6% e 13,8%, da despesa “realizada” em Investimentos do Plano.

Relativamente ao controlo da reposição de saldos e da especialização de exercícios, a DGO afirma que cumpre os normativos legais aplicáveis. Refere que *“existem áreas da Administração, como é o caso de todo o ensino superior, que estão isentas da reposição de saldos o que faz com que as dotações não aplicadas na realização dos objectivos no ano da sua transferência (...) transitem na posse da entidade executora, no ano imediato, para “outras fontes”, como receita própria do organismo, com a consequente impossibilidade de acompanhamento desta Delegação relativamente à sua origem/aplicação”*.

Além destes casos, *“apesar do princípio da anualidade orçamental, existe a possibilidade legal de serem autorizadas transições de saldos entre anos económicos motivadas quer pela necessidade de assegurar, qualquer que seja o regime jurídico do organismo executor, a cobertura do financiamento nacional plurianual em projectos dotados de financiamentos comunitários (lei orçamental anual), quer pela eventual aplicabilidade do regime de transição de saldos a todos os serviços dotados de autonomia financeira (Decreto-Lei orçamental anual)”*.

E, mesmo nos casos em que a reposição se efectiva, alega a DGO – 14ª Delegação dificuldades de fazer reflectir na CGE os saldos de gerência, uma vez que, por um lado, *“é conhecido o circuito de entrega no Tesouro e comunicação das reposições dos saldos de gerência bem como os prazos em que alguns desses saldos são apurados e entregues”* e; por outro, mesmo quando as reposições *“foram efectuadas e nos são comprovadamente comunicadas (...), estas não podem ser “abatidas” ao valor autorizado no ano anterior pela 14ª Delegação, uma vez que tal procedimento impossibilitaria tecnicamente a viabilização, nos termos da lei vigente, das transições de saldos, caso a caso, propostas e autorizadas por quem de direito”*.

Sem prejuízo das justificações apresentadas pela DGO, tendo em consideração o enquadramento legal da execução orçamental, são de manter as observações oportunamente formuladas sobre esta matéria.

4.2.3.3 – Análise dinâmica da variação e evolução das taxas de execução – Cap. 50º

Da análise do quadro que a seguir se apresenta regista-se que a taxa média de execução dos Investimentos do Plano foi de 90,5 %, mais 4,5% do que a registada em 1997, sendo esta inferior à taxa média de execução registada em 1996 (87,2%).



Taxa de Execução por Agrupamentos Económicos – Cap. 50º

(em contos)

Agrupamentos económicos	Orçamento Final		Despesa “realizada”		Taxa de execução (%)	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998
01 - Despesas com pessoal	558.503	664.347	409.588	549.509	73,3	82,7
02 - Aquisição de bens e serviços	22.695.795	24.467.805	15.741.996	18.844.605	69,4	77,0
04 - Transferências correntes	54.513.303	56.515.935	49.247.720	53.528.224	90,3	94,7
05 - Subsídios	1.088.733	1.082.037	982.738	1.020.749	90,3	94,3
06 - Outras despesas correntes	41.969	93.455	41.967	93.328	100,0	99,9
07 - Aquisição de bens de capital	157.884.931	139.327.371	119.629.471	117.156.556	75,8	84,1
08 - Transferências de capital	302.037.853	317.653.547	274.495.142	297.456.556	90,9	93,6
11 - Outras despesas de capital	167.871	309.952	167.870	309.041	100,0	99,7
Total	538.988.958	540.114.449	460.716.492	488.958.568	85,5	90,5

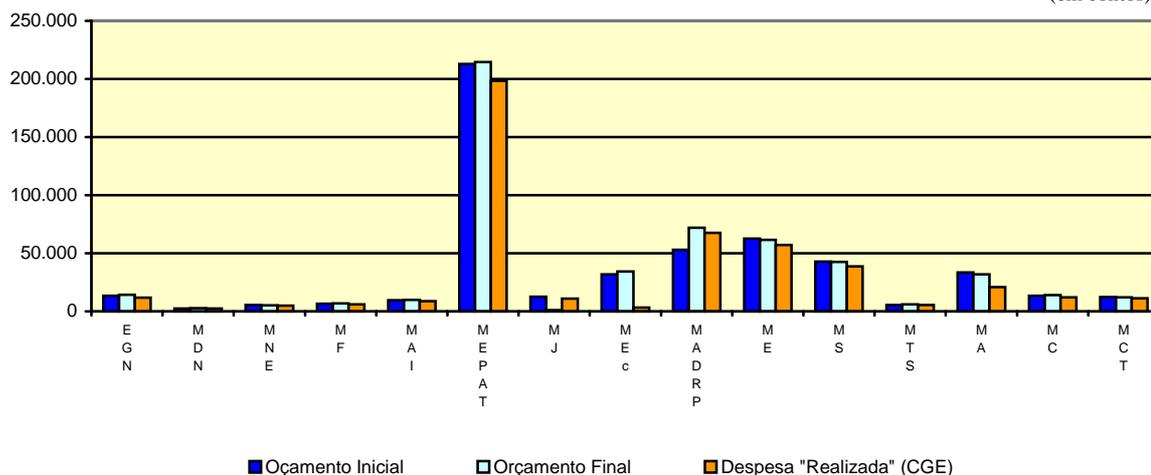
Fonte: CGE/1997 e 1998

Em termos de agrupamentos económicos, à semelhança do verificado em 1997, apresentaram taxas de execução inferiores à média os relativos a “Aquisição de Bens e Serviços”, “Despesas com Pessoal” e “Aquisição de Bens de Capital”, tendo todos os outros taxas superiores.

A análise comparativa dos orçamentos inicial e final e da despesa “realizada” por Ministério (Cap. 50º) pode ser observada no gráfico seguinte:

Orçamentos Inicial e Final e Despesa realizada – Cap. 50º

(em contos)



Fonte: Quadros de fls. IV.13 e IV.17



Taxa de Execução por Ministérios – Cap. 50º

(em contos)

Ministérios	Orçamento Final		Despesa “realizada”		Taxa de execução (%)		Variação (1998-1997) (7) *
	1997 (1)	1998 (2)	1997 (3)	1998 (4)	1997 (5)	1998 (6)	
E.G.N.	10.280.654	14.298.186,00	8.511.360	11.767.195	82,8	82,3	-0,49
M.D.N.	1.985.000	2.698.618,00	1.450.167	2.522.805	73,1	93,5	20,43
M.N.E.	5.490.856	5.277.801,00	4.814.064	4.894.903	87,7	92,7	5,07
M.F.	6.288.089	6.835.306,00	5.232.819	6.050.004	83,2	88,5	5,29
M.A.I.	8.855.000	9.937.904,00	6.072.799	8.862.693	68,6	89,2	20,60
M.E.P.A.T	226.723.336	214.559.054,00	189.889.387	198.419.571	83,8	92,5	8,72
M. Justiça	12.468.063	11.985.413	10.953.851	11.005.538	87,9	91,8	3,97
M. Economia	30.768.655	34.416.328,00	28.496.650	32.385.739	92,6	94,1	1,48
M.A.D.R.P	74.272.348	72.086.056,00	67.374.900	67.521.402	90,7	93,7	2,95
M. Educação	61.115.302	61.609.478,00	54.454.038	57.189.325	89,1	92,8	3,73
M. Saúde	46.776.477	42.630.141,00	40.098.723	38.699.123	85,7	90,8	5,05
M.T.S	4.800.000	5.959.857,00	4.268.300	5.556.266	88,9	93,2	4,31
M. Ambiente	27.406.452	31.840.128,00	19.668.414	20.785.397	71,8	65,3	-6,49
M. Cultura	10.582.940	13.905.714,00	9.343.038	11.970.673	88,3	86,1	-2,20
M.C.T.	10.705.786	12.074.465,00	9.706.400	11.327.934	90,7	93,8	3,15
Total	538.988.958	540.114.449,00	460.716.492	488.958.568	85,5	90,5	5,05

Fonte: CGE/98

Da análise do quadro supra verifica-se que 67% dos Ministérios apresentam taxas de execução que variam entre os 90,8% e os 94,1%. Os restantes, Encargos Gerais da Nação (82,3%) e Ministérios das Finanças (88,5%), da Administração Interna (89,2%), do Ambiente (65,3%), e da Cultura (86,1%), registaram taxas inferiores à média, 90,5%.

Quanto a variações da taxa de execução de 1997 para 1998, as maiores daquelas variações, + de 20%, verificam-se em dois Ministérios de reduzida expressão em termos de investimento PIDDAC – Cap. 50º, MDN e MAI. Em termos absolutos a maior variação, como em qualquer dos outros itens analisados, coube ao MEPAT. Pela negativa, evidenciou-se o Ministério do Ambiente com – 6,49% na sua taxa de execução homóloga, embora, em termos absolutos, a despesa “realizada” tenha aumentado em 1998 mais de 1 milhão de contos.

A análise da distribuição dos valores pelos diferentes Ministérios, cfr. quadro do “Evolução da Taxa de Execução por Ministérios – Cap. 50º”, a seguir evidenciado, permite concluir que o MEPAT absorve 39,7% do total do orçamento final global de todos os Ministérios e 40,6% da despesa “realizada”, seguindo-se-lhe o MADRP com 13,3% do valor orçamentado e 13,8% da despesa “realizada” e o ME com 11,4% do total orçamentado e 11,7% da despesa “realizada”.

A evolução da execução orçamental do PIDDAC (Cap. 50º) nos três últimos anos, bem como as variações verificadas nesse período em termos orgânicos, podem ser facilmente visualizadas no quadro seguinte:



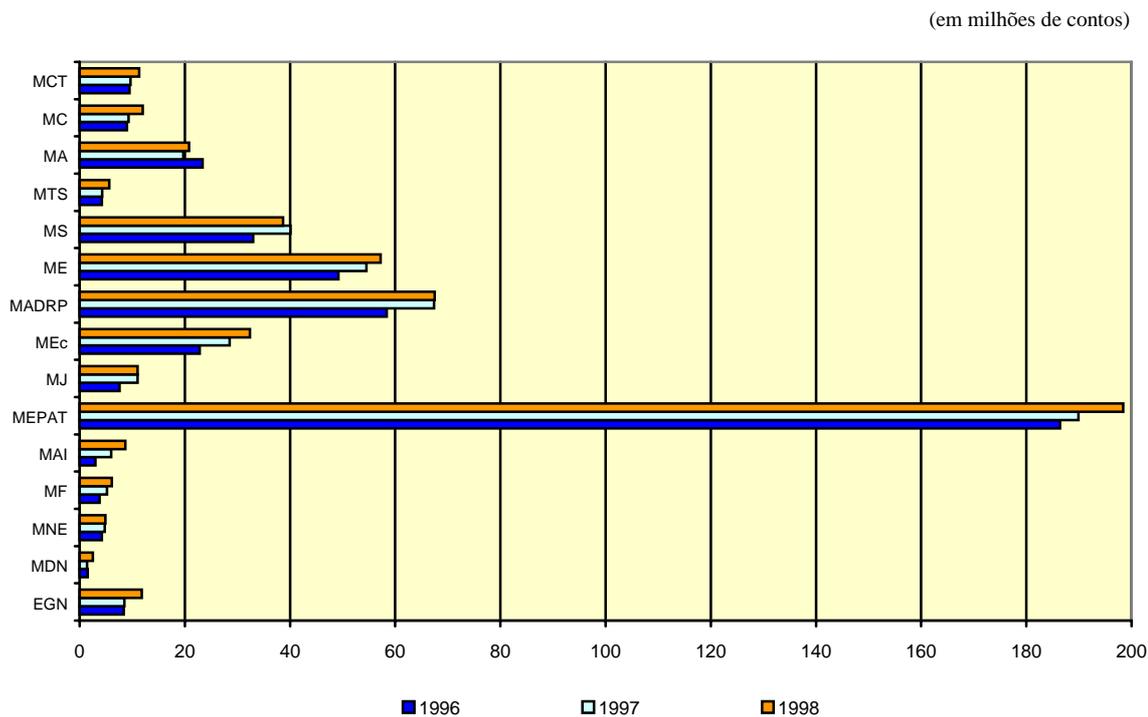
Evolução da Execução Orçamental do PIDDAC (Cap. 50º)
Em termos orgânicos – 1996/1998

(em milhões de contos)

Ministérios	1996		1997		1998		Variação (1997-1996)		Variação (1998-1997)	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
EGN	8,4	2,0	8,5	1,8	11,8	2,4	0,1	1,2	3,3	38,8
MDN	1,5	0,4	1,4	0,3	2,5	0,5	-0,1	-6,7	1,1	78,6
MNE	4,2	1,0	4,8	1,0	4,9	1,0	0,6	14,3	0,1	2,1
MF	3,8	0,9	5,2	1,1	6,1	1,2	1,4	36,8	0,9	17,3
MAI	3	0,7	6	1,3	8,7	1,8	3	100,0	2,7	45,0
MEPAT	186,4	43,9	189,9	41,2	198,4	40,6	3,5	1,9	8,5	4,5
MJ	7,6	1,8	11	2,4	11	2,2	3,4	44,7	0	0,0
MEc	22,8	5,4	28,5	6,2	32,4	6,6	5,7	25,0	3,9	13,7
MADRP	58,4	13,7	67,4	14,6	67,5	13,8	9	15,4	0,1	0,1
ME	49,2	11,6	54,5	11,8	57,2	11,7	5,3	10,8	2,7	5,0
MS	33	7,8	40,1	8,7	38,7	7,9	7,1	21,5	-1,4	-3,5
MTS	4,2	1,0	4,3	0,9	5,6	1,1	0,1	2,4	1,3	30,2
MA	23,4	5,5	19,7	4,3	20,8	4,3	-3,7	-15,8	1,1	5,6
MC	9	2,1	9,3	2,0	12	2,5	0,3	3,3	2,7	29,0
MCT	9,5	2,2	9,7	2,1	11,3	2,3	0,2	2,1	1,6	16,5
Total	424,8	100,0	460,7	100,0	488,9	100,0	35,9	8,5	28,2	6,1

Fonte: CGE 1996, 1997 e 1998

A representação gráfica da evolução da execução orçamental expressa no quadro que antecede é a seguinte:



Fonte: Quadro anterior

Da análise do quadro e do gráfico anteriores verifica-se que a evolução global da execução orçamental de 1996 para 1997 apresenta uma variação positiva de 35,9 milhões de contos, em termos nominais, correspondente a um acréscimo de 8,5%. Igualmente positiva, mas de menor valor, foi a evolução de 1997 para 1998, a qual apresenta uma variação de 28,2 milhões de contos. Apenas o Ministério da Saúde apresenta uma variação negativa de 3,5%, sendo que as maiores variações relativas, em termos positivos, registaram-se nos Ministérios da Defesa Nacional (78,6%), da Administração Interna (45%) e Encargos Gerais da Nação (38,8%). No entanto, estas variações não têm significado para o total da despesa.

Relativamente à execução real, correspondente à despesa efectivamente realizada pelos executores dos programas, e ainda no que respeita ao Cap. 50º, foi utilizado o suporte de dados do DPP que se agrupou no quadro seguinte:



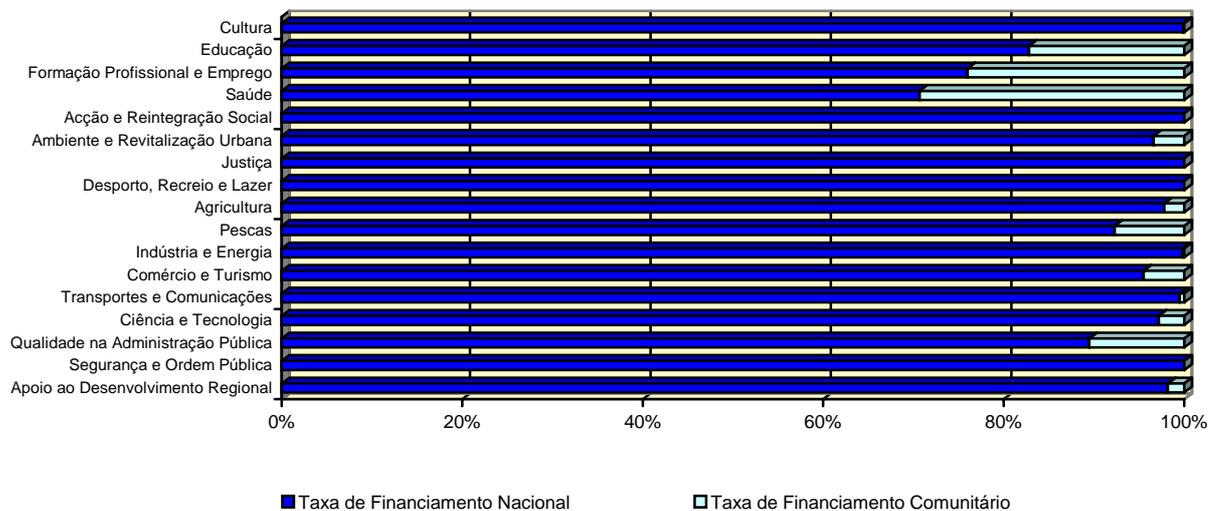
PIDDAC - Execução por Sectores – Cap. 50º

(em milhares de contos)

Sectores	Financiamento Nacional		Financiamento Comunitário		Total (Nacional e Comunitário)		Taxa de Financiamento	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Nac. (%)	Com. (%)
Cultura	14 774,8	3,5	14,3	0,1	14.789,10	3,3	99,9	0,1
Educação	44 301,7	10,4	9 182,6	33,5	53.484,30	11,8	82,8	17,2
Formação Profissional e Emprego	265,3	0,1	83,7	0,3	349,00	0,1	76,0	24,0
Saúde	24 005,3	5,7	9 925,6	36,3	33.930,90	7,5	70,7	29,3
Acção e Reintegração Social	4 841,2	1,1	0,0	0,0	4.841,20	1,1	100,0	0,0
Ambiente e Revitalização Urbana	48 153,0	11,3	1 673,8	6,1	49.826,80	11,0	96,6	3,4
Justiça	8 302,1	2,0	0,0	0,0	8.302,10	1,8	100,0	0,0
Desporto, Recreio e Lazer	6 271,4	1,5	0,0	0,0	6.271,40	1,4	100,0	0,0
Agricultura	43 164,1	10,2	961,2	3,5	44.125,30	9,8	97,8	2,2
Pescas	6 612,5	1,6	551,7	2,0	7.164,20	1,6	92,3	7,7
Indústria e Energia	29 036,2	6,8	58,7	0,2	29.094,90	6,4	99,8	0,2
Comércio e Turismo	11 171,4	2,6	527,9	1,9	11.699,30	2,6	95,5	4,5
Transportes e Comunicações	130 484,5	30,7	655,7	2,4	131.140,20	29,0	99,5	0,5
Ciência e Tecnologia	13 163,7	3,1	380,1	1,4	13.543,80	3,0	97,2	2,8
Qualidade na Administração Pública	28 389,6	6,7	3 313,3	12,1	31.702,90	7,0	89,5	10,5
Segurança e Ordem Pública	9 425,0	2,2	0,0	0,0	9.425,00	2,1	100,0	0,0
Apoio ao Desenvolvimento Regional	2 380,5	0,6	43,9	0,2	2.424,40	0,5	98,2	1,8
Total	424 742,3	100	27 372,5	100	452.114,80	100,0	93,9	6,1

Fonte: DPP

A representação gráfica das taxas de financiamento supra indicadas é a seguinte:





Da observação do quadro e do gráfico anteriores verifica-se que o financiamento do Cap. 50º foi assegurado, na sua maior parte, por verbas nacionais (93,9%) sendo o restante (6,1%) por verbas comunitárias.

Uma análise da estrutura sectorial permite concluir que o sector dos Transportes e Comunicações é aquele que consome a maior parte dos recursos financeiros, 29% (131,1 milhões de contos), absorvendo 30,7% do financiamento nacional e 2,4% do comunitário.

Destacam-se ainda os sectores da Educação, com 11,8% daquele total (53,5 milhões de contos), absorvendo 10,4% do financiamento nacional e 33,5% do financiamento comunitário, e do Ambiente e Revitalização Urbana, com 11% (49,8 milhões de contos), absorvendo 11,3% do financiamento nacional e 6,1% do financiamento comunitário.

Estes três sectores executaram 234,4 milhões de contos, correspondente a cerca de 52% da execução financeira do Cap. 50º.

Da análise do gráfico anterior observa-se que a componente nacional suporta a maior parte do financiamento por sectores, sendo os da Saúde, da Formação Profissional e Emprego e da Educação, os de maior relevância em termos de financiamento comunitário.

Uma análise comparativa entre os valores da despesa “realizada”, constantes da CGE, no montante de 488,9 milhões de contos e os valores obtidos pelo DPP e relativos à despesa efectivamente realizada (pagamentos efectuados) pelos executores, no montante de 452,1 milhões de contos, permite concluir que não foi utilizado um total de 36,844 milhões de contos, ou seja, 7,5% do total “autorizado” e transferido pela DGO.

Não estão instituídos fluxos de informação entre o DPP e a DGO, que permitam uma complementaridade necessária no controlo dos saldos a repor pelos serviços. A articulação destes dois serviços possibilitaria, assim, um controlo efectivo da execução orçamental entre o que é designado por “pagamentos efectuados” na CGE e a “despesa efectivamente realizada” na óptica do DPP, não espelhada na CGE e respectivos anexos.

Sobre o assunto, a DGO - 14ª Delegação, na sua resposta, precisa que a *“competência para a elaboração do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado cabe aos serviços do Ministério das Finanças com excepção do Mapa XI (...) cuja preparação e controle de execução competem ao Ministério do Planeamento.”* A DGO - 14ª Delegação evidencia ainda que apenas realiza o acompanhamento e controlo da quota-parte do PIDDAC *“que é orçamentada no OE propriamente dito, correspondente ao Cap. 50º “Investimentos do Plano”*”, acrescentando que *“a verificação e controlo da conformidade e regularidade da execução financeira dos “Investimentos do Plano” inscritos no OE (...)”* e espelhados na CGE é feita pela DGO *“(…) em função dos regimes jurídicos dos organismos executores (...)”*.

Relativamente ao apuramento da “despesa efectivamente realizada” em sede de “Investimentos do Plano” e de PIDDAC, a DGO pronuncia-se no sentido da sua dificuldade acrescida *“(…) atento o crescimento do número de serviços aos quais é atribuído, por quem de direito, o regime de autonomia administrativa e financeira (...)”* e a *“(…) natureza dos executores/beneficiários finais de valores significativos orçamentados nesta área”*.

Assim, no que respeita aos fundos e serviços autónomos, a DGO tem dado passos *“no sentido da recolha da informação – os Decretos-Lei orçamentais que têm sido anualmente publicados têm dado suporte a esse propósito – com vista à informatização possível dos dados a fim de possibilitar o acompanhamento, controlo e prestação de contas, nomeadamente, em moldes análogos à correspondente orçamentação”*.



Importa referir a este propósito que o Decreto-Lei n.º 107/98, de 24 de Abril (execução do Orçamento do Estado para 1998), prevê no art. 31º que os serviços e fundos autónomos prestem trimestralmente à Direcção-Geral do Orçamento informação vária “(...) para efeitos do controlo sistemático e sucessivo da gestão orçamental (...)”, incluindo, designadamente, as contas da execução orçamental, com os compromissos assumidos, os processamentos efectuados e os montantes pagos, a previsão actualizada da execução orçamental para todo o ano, o relatório da execução orçamental e a respectiva conta de gerência. O mesmo preceito permite ainda à DGO “(...) solicitar, a todo o tempo, aos serviços e fundos autónomos outros elementos de informação, não previstos neste artigo, destinados ao acompanhamento da respectiva gestão orçamental”.

Acresce que a al. i) do n.º 2 do art. 16º do Decreto-Lei 158/96, de 3 de Setembro (Lei Orgânica do Ministério das Finanças), confere à DGO competências para a realização de auditorias internas à administração financeira do Estado, abrangendo os serviços e fundos autónomos. De resto, as disposições conjugadas do art. 3º, n.º 1, e do art. 2º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 344/98, de 6 de Novembro (Lei Orgânica da DGO), vêm precisar que as auditorias a realizar pela DGO poderão incidir sobre qualquer serviço ou organismo da administração central, “(...) independentemente do seu grau de autonomia”.

Alega ainda a DGO, no que se refere a outros executores/beneficiários finais, que muito embora a Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado defina “(...) o Mapa XI como o Programa de Investimentos e de Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC)”, “(...) vem sendo determinada, por quem de direito, a orçamentação de importâncias vultuosas destinadas ao Sector Empresarial do Estado relativamente ao qual, no âmbito das competências desta Delegação, a informação só pode ser prestada ao nível das “saídas” em transferências (...)”. São igualmente orçamentados e autorizados, neste âmbito, pela DGO – 14ª Delegação valores significativos para “transferências” “(...) destinados à realização de objectivos – infra-estruturas e equipamentos – por parte de “Instituições particulares” relativamente aos quais (...) não será viável a determinação na CGE do grau de realização financeira desses objectivos”.

E termina afirmando que se “(...) a óptica de execução do DPP não está consagrada em termos de orçamentação no OE naturalmente que a CGE não pode reflectir essa realidade”.

Estas alegações em causa reflectem mais um aspecto de descaracterização do PIDDAC, em nada contrariando as observações, conclusões e recomendações oportunamente formuladas.

4.2.3.4 – Execução global do PIDDAC por Sectores

Uma análise do PIDDAC na sua totalidade altera substancialmente as conclusões extraídas anteriormente em relação ao Cap. 50º, devido à introdução das “Outras Fontes”, conforme se evidencia no quadro seguinte. Assim, na execução global do PIDDAC, o Sector dos Transportes e Comunicações continua a deter o maior peso (31,8%), mas, em seguida, contrariamente ao Cap. 50º, vem a Agricultura com 15,5% e a Indústria e Energia com 11,1%. Estes três sectores, cofinanciados em 196,3 milhões de contos, absorvem 71,4% do financiamento comunitário total.



PIDDAC Total - Execução Global por Sectores e Fontes de Financiamento

(em milhares de contos)

Sectores	Financiamento Nacional		Financiamento Comunitário		Total (Nacional e Comunitário)		Taxa de Financiamento	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Nac. (%)	Com. (%)
Cultura	14.926,4	2,8	1.855,8	0,7	16.782,2	2,1	88,9	11,1
Educação	50.643,9	9,7	14.993,7	5,5	65.637,6	8,2	77,2	22,8
Formação Profissional e Emprego	5.039,3	1,0	3.023,6	1,1	8.062,9	1,0	62,5	37,5
Saúde	24.005,3	4,6	11.998,0	4,4	36.003,3	4,5	66,7	33,3
Ação e Reintegração Social	8.528,4	1,6	3.461,4	1,3	11.989,8	1,5	71,1	28,9
Ambiente e Revitalização Urbana	50.928,0	9,7	3.929,5	1,4	54.857,5	6,9	92,8	7,2
Justiça	15.004,9	2,9	0,0	0,0	15.004,9	1,9	100,0	0,0
Desporto, Recreio e Lazer	6.271,4	1,2	1.263,2	0,5	7.534,6	0,9	83,2	16,8
Agricultura	43.164,1	8,2	80.859,0	29,4	124.023,1	15,5	34,8	65,2
Pescas	6.756,6	1,3	8.188,8	3,0	14.945,4	1,9	45,2	54,8
Indústria e Energia	29.039,0	5,5	59.341,4	21,6	88.380,4	11,1	32,9	67,1
Comércio e Turismo	11.171,4	2,1	2.909,7	1,1	14.081,1	1,8	79,3	20,7
Transportes e Comunicações	198.149,2	37,8	56.151,6	20,4	254.300,8	31,8	77,9	22,1
Ciência e Tecnologia	13.375,9	2,6	18.730,1	6,8	32.106,0	4,0	41,7	58,3
Qualidade na Administração Pública	35.370,6	6,7	7.310,0	2,7	42.680,6	5,3	82,9	17,1
Segurança e Ordem Pública	9.425,0	1,8	0,0	0,0	9.425,0	1,2	100,0	0,0
Apoio ao Desenvolvimento Regional	2.382,2	0,5	896,9	0,3	3.279,1	0,4	72,6	27,4
Total	524.181,6	100	274.912,7	100	799.094,3	100	65,6	34,4

Fonte: DPP

É de salientar que não existe uniformidade na designação dos sectores nas GOP, enquanto instrumento de planeamento, e no Relatório de Execução do PIDDAC, elaborado pelo DPP, enquanto documento que espelha a execução global do PIDDAC por sectores, o que inviabiliza a formulação de juízos sobre a prossecução, na fase de execução, dos objectivos por sectores traçados nas GOP.

Em sede de contraditório, o DPP reconhece que “os sectores considerados na análise do PIDDAC nas GOP e os adoptados no Relatório de Execução do PIDDAC, são exactamente os mesmos, embora apresentados de forma agregada ou com designação diferente”. Fornece ainda um quadro de correspondência entre os sectores referidos nas GOP e no Relatório de Execução.

Nesta matéria, as alegações referidas vêm apenas confirmar a observação formulada.

4.2.3.5 – Execução global do PIDDAC por regiões

A distribuição sectorial da despesa executada por regiões apenas faz sentido se analisada numa perspectiva global do PIDDAC, como se apresenta de seguida:



PIDDAC Total – Execução por Regiões e por Sectores

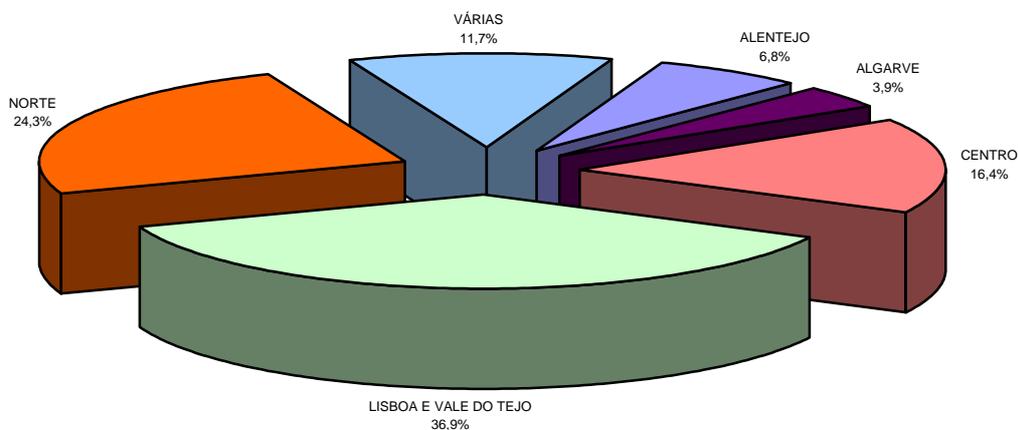
(em milhares de contos)

Sectores \ Regiões	Norte	Centro	Lisboa e Vale do Tejo	Alentejo	Algarve	Várias	Total
Cultura	4.157	1.854	7.992	628	249	1.828	16.708
Educação	18.774	12.933	24.583	4.527	4.071	75	64.963
Formação Profissional e Emprego	2.469	938	3.963	176	220	297	8.063
Saúde	12.571	7.316	10.261	1.464	3.727	665	36.004
Acção e Reintegração Social	3.351	2.988	3.893	982	775	0	11.989
Ambiente e Revitalização Urbana	13.827	4.241	24.101	3.114	2.253	6.634	54.170
Justiça	2.136	2.771	6.967	623	1.007	1.389	14.893
Desporto, Recreio e Lazer	130	0	4.199	2	695	2.508	7.534
Agricultura	33.947	21.253	17.836	22.359	8.873	19.063	123.331
Pescas	3.378	2.537	3.074	285	4.474	197	13.945
Indústria e Energia	36.557	16.475	32.783	1.547	234	409	88.005
Comércio e Turismo	1.745	740	1.521	432	131	9.363	13.932
Transportes e Comunicações	52.930	51.536	118.052	15.228	2.456	13.969	254.171
Ciência e Tecnologia	1.189	723	6.904	163	589	22.461	32.029
Qualidade na Administração Pública	3.470	2.411	22.094	1.140	1.100	12.306	42.521
Segurança e Ordem Pública	1.625	1.074	3.967	327	144	1.994	9.131
Apoio ao Desenvolvimento Regional	976	511	655	916	203	1	3.262
Total	193.232	130.301	292.845	53.913	31.201	93.159	794.651

Fonte:DPP

* A diferença entre o total do quadro da execução Global do PIDDAC por sectores e o quadro da Execução por regiões e por sectores PIDDAC - total, resulta da exclusão da análise das transferências efectuadas para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira

PIDDAC POR REGIÕES / 1998





A análise do quadro e gráfico anteriores permite concluir mais uma vez que a região de Lisboa e Vale do Tejo é responsável pela execução da maior fatia do PIDDAC (36,9%), seguida da Região Norte (24,3%). As regiões do Alentejo e do Algarve, com, respectivamente, 6,8% e 3,9%, registaram os menores valores de investimento (para efeitos de representação, 12% da despesa não foi regionalizada por contemplar várias regiões).

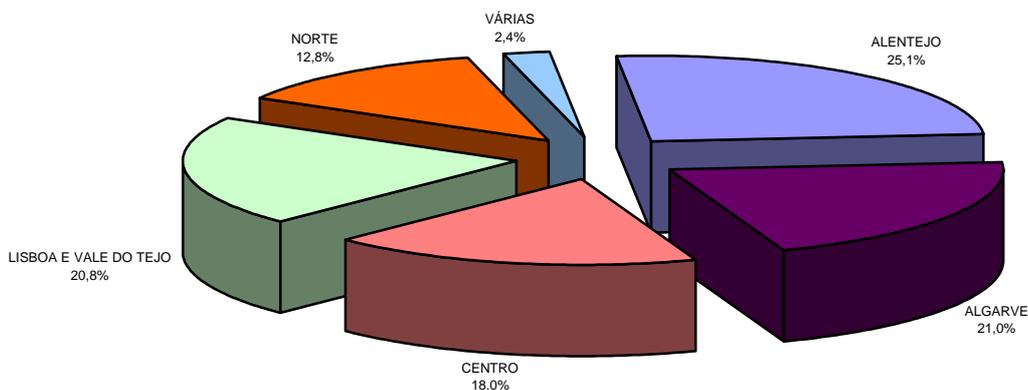
A introdução do factor habitante (população residente em 31/12/98 – INE), em termos de despesa efectivamente executada, permite obter o valor do investimento por habitante nas diferentes regiões, espelhado no quadro e gráfico seguintes.

PIDDAC Total por Regiões e por Habitante / 1998

Regiões	PIDDAC (contos)	População Residente (Continente)	PIDDAC p/ Habitante (contos)
Norte	193.232.000	3.578.310	54.001
Centro	130.301.000	1.710.330	76.185
Lisboa e Vale do Tejo	292.845.000	3.326.460	88.035
Alentejo	53.913.000	510.320	105.645
Algarve	31.201.000	348.650	89.491
Várias	93.159.000		10

Fonte: DPP e INE (Estimativas de População Residente em 31/12/1998)

DISTRIBUIÇÃO DO PIDDAC TOTAL POR REGIÕES E POR HABITANTE / 1998



Da análise do quadro e do gráfico anteriores verifica-se que as regiões executoras do maior volume de despesa (LVT e NORTE) não são as que apresentam o maior volume de despesa por habitante, registando-se mesmo o efeito inverso no caso da região Norte, a qual apresenta o menor valor, ou seja, 54 contos/habitante (12,8%). Os Investimentos do Plano por habitante registam maior valor na região do Alentejo, 106 contos (25,1%), os quais executam uma magra fatia do PIDDAC (6,8%). Dada a existência de projectos que abrangem mais de uma região, a respectiva execução foi agrupada sob a designação “Várias”, cujo montante distribuído pela população do continente atinge uma despesa global de 10 contos por habitante.



4.3 – Sistema de planeamento e acompanhamento do PIDDAC

4.3.1 – Enquadramento

A auditoria teve por objecto a análise da gestão do PIDDAC no âmbito do planeamento e do acompanhamento. Visou predominantemente uma perspectiva sistémica, baseada na análise dos subsistemas, processos e procedimentos que suportaram o planeamento e o acompanhamento de programas, utilizados pelas entidades intervenientes, compreendendo a avaliação do controlo interno, o processo de decisão e a utilização dos sistemas de informação.

Os objectivos da auditoria de sistemas no âmbito do planeamento e acompanhamento do PIDDAC foram:

- ◆ Enquadrar o PIDDAC em termos das macro referências às normas de direito comunitário e nacional aplicáveis, nomeadamente, com:
 - ◇ os instrumentos das Grandes Opções do Plano (GOP) e os Planos de Desenvolvimento Económico e Social de Médio Prazo;
 - ◇ as interações com o PDR, QCA e Programas de Governo;
 - ◇ as linhas de planeamento estratégico, destacando a eventual evolução dos objectivos e a existência de inter-relações com o PIDDAC.
- ◆ Caracterizar e avaliar os subsistemas, processos e procedimentos que suportaram o planeamento e o acompanhamento do PIDDAC;
- ◆ Analisar, numa perspectiva sistémica, os sistemas de planeamento e acompanhamento na perspectiva dos sistemas de informação, dos sistemas de controlo interno, da eficiência, da eficácia e da economia dos procedimentos.

Foram seguidas três orientações gerais: a primeira baseada no enquadramento sistémico (institucional, orgânico, funcional e operacional) das entidades intervenientes nas fases de planeamento e acompanhamento do PIDDAC, a segunda orientada para a identificação dos subsistemas na componente dos sistemas de informação e a terceira centrada na análise do exercício do acompanhamento aos diversos níveis.

A acção de controlo foi predominantemente desenvolvida no sentido da identificação e avaliação dos subsistemas, junto das entidades que na perspectiva orgânica e funcional intervinham no planeamento e acompanhamento do PIDDAC, facultando a identificação de pontos fortes e fracos, no enquadramento *quantitativo* – expresso através do Mapa XI do OE em cada ano económico – e *qualitativo* do PIDDAC – baseado ou não em planos e programas de investimento nacional, sectorial / regional e local.

Neste enquadramento, foram envolvidas as seguintes entidades:

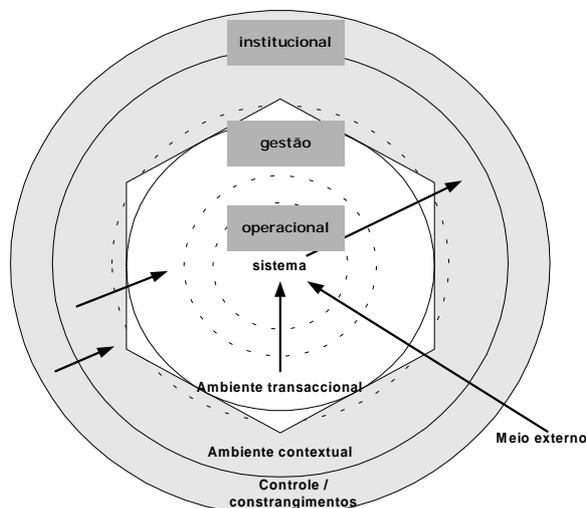
- ◆ Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) – planeamento e acompanhamento ao nível global;
- ◆ 14ª Del. da Direcção-Geral do Orçamento (DGO) – acompanhamento e controlo financeiro;



- ◆ Secretarias-Gerais do MCT e do MA – planeamento e acompanhamento ao nível ministerial;
- ◆ Comissões de Coordenação Regional (CCR) – coordenação e apoio de programas e projectos de investimento de âmbito regional e supramunicipal;
- ◆ Direcções Regionais do Ambiente (DRA) – coordenação e apoio ao nível regional dos projectos de investimento de âmbito regional e supramunicipal ao nível sectorial do ambiente.

4.3.2 – Subsistema institucional de planeamento e acompanhamento

O planeamento e o acompanhamento são duas funções presentes no sistema global do PIDDAC, podendo, por motivos metodológicos, ser analisadas segundo as perspectivas institucional, de gestão e operacional. O primeiro subsistema – institucional – integra as componentes de adaptabilidade e de restrições do meio exterior aos restantes subsistemas; interage com eles nas definições das condicionantes de actuação, criando quadros de referência e de suporte às actividades; dos subsistemas recebe indicações e transforma-as, actuando no sentido das orgânicas e da legitimação – atitude proactiva – ou adequa as respostas obtidas em função das características do meio onde actua – atitude adaptativa – ou ainda tenta tornar compatíveis as suas actividades com as exigências do meio envolvente – atitude negociadora.



Nesta perspectiva, o subsistema institucional integra o planeamento como função interactiva e cíclica dos processos de realização de objectivos das organizações, as quais procuram pontos de equilíbrio e de adaptação ao meio envolvente.

O processo de planeamento do PIDDAC reflecte um planeamento interactivo e integra os seguintes princípios:

- ◆ Da participação, quando atribui ênfase ao esforço de planeamento enquanto processo de elaboração, de empenho conjunto de uma série de organizações públicas;
- ◆ Da continuidade, ao considerar o processo plurianual e contínuo no tempo;
- ◆ Da concepção holística, ao reconhecer o planeamento do PIDDAC integrado num sistema alargado de instrumentos comunitários e nacionais.

4.3.2.1 – O planeamento estratégico – limites e enquadramento

O planeamento estratégico situa-se ao nível mais elevado do subsistema institucional e integra factores económicos, legislativos, geográficos e sociais. Neste contexto, ressaltam os limites materiais ao planeamento nacional impostos pelo enquadramento normativo comunitário, derivados da aplicabilidade directa e do primado do direito comunitário sobre a legislação dos EM.



No âmbito do enquadramento do planeamento nacional relevam as disposições constantes do Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia, com as alterações introduzidas pelo TUE e pelo Tratado de Amesterdão¹, que estabelecem os objectivos da União e as orientações para as políticas económicas e sociais a empreender no âmbito da União e, conseqüentemente, constituem limites materiais ao planeamento pelas autoridades nacionais.

São exemplos destes limites as políticas de Ciência e Tecnologia e de Ambiente. Na envolvente das políticas de Ciência e Tecnologia, o art. 163º do Tratado institui como objectivos da Comunidade² o reforço das bases científicas e tecnológicas da indústria comunitária, o fomento do desenvolvimento da sua capacidade concorrencial internacional e a promoção das acções de investigação consideradas necessárias ao abrigo de outros Capítulos do Tratado.

No âmbito da política de Ambiente, regem os arts. 174º e seguintes do Tratado que fixam como objectivos a prosseguir pela Comunidade a preservação, a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente, a protecção da saúde das pessoas, a utilização prudente e racional dos recursos naturais e a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente³.

Tais limitações decorrem, por um lado, dos objectivos e, por outro, dos instrumentos de planeamento.

Os objectivos condicionam, do ponto de vista material, o planeamento dos EM, uma vez que *ex vi* dos princípios da complementaridade e da parceria, vertidos no art. 4º do Regulamento (CEE) n.º 2052/88⁴, com a redacção introduzida pelo Regulamento (CEE) n.º 2081/93, de 20 de Julho, a acção comunitária e, conseqüentemente, a participação financeira proveniente da União, é apenas delineada como um complemento para as acções nacionais, estando, pois, os EM compelidos a empreender acções e afectar recursos de acordo com os objectivos comunitários, a fim de poderem beneficiar do co-financiamento.

Do ponto de vista dos instrumentos de planeamento, os regulamentos indicados também condicionam a actividade de planeamento dos EM. Com efeito, aqueles regulamentos incluem vários preceitos que determinam a apresentação de planos pelos EM, referindo-se em todos eles questões que devem ser objecto de análise em cada plano, nomeadamente, as respeitantes aos planos de desenvolvimento regional, planos de reconversão regional e social, planos que incluam acções para combater o desemprego de longa duração e facilitar a inserção profissional dos jovens e das pessoas expostas à exclusão do mercado do trabalho, planos que incluam acções para facilitar a adaptação dos trabalhadores às mutações industriais e à evolução dos sistemas de produção e ainda planos de desenvolvimento rural.

Os vários planos sujeitos à apreciação da Comissão darão lugar à aprovação do QCA.

¹ Designar-se-á doravante por Tratado, referindo-se a numeração dos artigos àquela que decorre do Tratado de Amesterdão.

² Estes objectivos da Comunidade impõem-se aos EM por via do disposto no n.º 1 do art. 165º do Tratado, que estabelece a necessidade de coordenação da acção em matéria de investigação e desenvolvimento tecnológico, de forma a assegurar a coerência recíproca das políticas nacionais e da política comunitária.

³ O Tratado prevê a possibilidade de cláusulas de salvaguarda, permitindo a adopção pelo EM de medidas provisórias sujeitas a controlo comunitário, como decorre do segundo parágrafo do n.º 2 do art. 174º.

⁴ O Regulamento (CE) n.º 2052/88 foi revogado, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2000, pelo Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho.



No âmbito do acompanhamento e controlo, o Tratado dispõe, em matéria de disciplina orçamental e financeira – art. 104^{o1} –, que os EM devem evitar défices orçamentais excessivos, atribuindo à Comissão competência para o acompanhamento e controlo da evolução da situação orçamental e do montante da dívida pública dos EM. O não cumprimento desta disposição por parte de um EM poderá acarretar consequências que vão desde a formulação de recomendações pelo Conselho até à aplicação de sanções pelo mesmo órgão².

Também no âmbito do direito comunitário derivado se constatarem limitações à liberdade de planeamento por parte dos EM. Com efeito, o Regulamento (CEE) n.º 2052/88, com a redacção introduzida pelo Regulamento (CEE) n.º 2081/93, de 20 de Julho, veio estatuir que os fundos estruturais, o instrumento financeiro de orientação das pescas, os restantes instrumentos financeiros e o BEI contribuem para a realização dos objectivos prioritários consagrados nos arts. 130^o-A e 130^o-C do Tratado³.

O actual art. 121^o do Tratado⁴ impôs aos EM as obrigações decorrentes da necessidade de convergência sustentada, sendo estas a realização de um elevado grau de estabilidade dos preços, a sustentabilidade das finanças públicas, a observância, durante pelo menos dois anos, das margens normais de flutuação previstas no mecanismo das taxas de câmbio do Sistema Monetário Europeu (SME)⁵, e ainda o facto de o carácter duradouro da convergência alcançada pelo EM e da sua participação no mecanismo supra referido se reflectirem nos níveis das taxas de juro a longo prazo.

Com este enquadramento, surgiu o Pacto de Estabilidade e Crescimento, integrado por três documentos: a Resolução do Conselho Europeu, de 17 de Junho de 1997, relativa a *directrizes políticas firmes tendo em vista uma aplicação rigorosa e atempada do Pacto de Estabilidade e Crescimento*, o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de Julho, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas e o Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho⁶, também de 7 de Julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos.

Desde a sua adesão à CEE, Portugal adoptou uma estratégia de desenvolvimento sustentado e de convergência, expressa no Quadro de Ajustamento Nacional para a Transição para a União Económica e Monetária (QUANTUM), visando a consolidação gradual das finanças públicas, tendo posteriormente vindo a ser elaborados e apresentados nas instâncias comunitárias o Programa de Convergência para o período de 1992-1995, o Programa de Convergência Revisto para o período de 1993-1997 e o PCEC para o período de 1998-2000.

¹ Antes do Tratado de Amesterdão este artigo tinha o n.º 104^o-C.

² Vide n.ºs 7 a 11 do art. mencionado.

³ Após o Tratado de Amesterdão, deverá falar-se dos art.ºs 158º e 160º, ambos integrados no Título XIV referente à coesão económica e social.

⁴ Corresponde ao art. 109º-J da versão resultante do Tratado de Maastricht.

⁵ O Conselho Europeu de Amesterdão, de 16 e 17 de Junho de 1997, aprovou uma Resolução sobre a criação da moeda única (EURO) como mecanismo central de taxas de câmbio do SME, a partir de 1 de Janeiro de 1999.

⁶ Entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1999.



4.3.2.2 – A lei quadro do planeamento

A estrutura do planeamento nacional foi consagrada na Lei n.º 43/91, de 27 de Julho, que estabeleceu uma hierarquia consubstanciada nas grandes opções do plano (GOP) – a aprovar pela AR – nos planos de médio prazo (PMP) e nos planos anuais (PA), estes últimos a aprovar pelo Governo. O referido diploma definiu para cada estágio da hierarquia do planeamento diversos níveis de fundamentação, evidenciando-se a ligação dos planos anuais (GOP anuais) à programação da execução financeira prevista no OE.

A tipologia e o âmbito temporal dos instrumentos de planeamento deixou de estar expressamente definida. Manteve-se, no entanto, a exigência de documentos previsionais que a médio e curto prazos definam os objectivos estratégicos da política económica e social, as medidas de concretização dessa política e a ordenação dos respectivos meios financeiros¹. Desta forma foi integrada a necessidade de tornar compatíveis o orçamento e as GOP.

4.3.2.2.1 – Objectivos dos planos

No quadro macro-económico, foram definidos objectivos dos planos,² distinguindo-se três como essencialmente progressivos e coordenadores dos planos: promover o crescimento económico, desenvolver harmoniosamente os sectores e regiões e promover a justa repartição individual e regional do produto nacional. O quarto referia-se ao modo de efectuar o planeamento, considerando a integração dos factores e vectores horizontais e transversais³ que perpassam as orientações globais: assegurar a coordenação entre a política económica e as políticas de reforço e aprofundamento da identidade nacional, de educação e cultura, social, de ordenamento do território, de ambiente e recursos naturais e de qualidade de vida.

4.3.2.2.2 – Princípios de elaboração e execução dos planos

Foram igualmente definidos os princípios de elaboração dos planos, retendo-se os da vinculação, da precedência, da coordenação, da articulação e da compatibilização entre os planos e destes com o OE. Os restantes instrumentos (comunitários, de disciplina orçamental e macro económicos), embora possuam uma característica instrumental, representam em termos efectivos as variáveis determinantes do sistema de planeamento, dado delimitarem os cenários de actuação dos planos e condicionarem a formulação dos objectivos.

Salienta-se o papel predominante do órgão executivo na elaboração e definição dos conteúdos e políticas conducentes ao plano, na formulação das variáveis-base (objectivos macro-económicos e política orçamental) e na determinação das orientações globais. O desempenho deste órgão determina o funcionamento do sistema de planeamento e evidencia o carácter tático / anual de alguns planos.

¹ Cfr. art. 90º da CRP;

² Cfr. art. 3.º da Lei n.º 43/91, de 27 de Julho.

³ Estes factores são considerados transversais ou horizontais pois estão presentes em todas as decisões relativas ao crescimento, ao desenvolvimento ou à coordenação intersectorial.



No que aos princípios de execução dos planos¹ diz respeito, verifica-se que o legislador optou pela identificação de princípios de ordem geral (compatibilização do OE com os instrumentos de planeamento nacional, execução descentralizada dos planos a nível regional e sectorial e coordenação da execução dos planos), não definindo o âmbito de actuação da própria AR enquanto garante do acompanhamento da execução dos planos e do OE.

4.3.2.2.3 – Orgânica do planeamento

Quanto à orgânica do planeamento, estão envolvidos três espécies de órgãos: *órgãos políticos* – AR e Governo – , um *órgão consultivo de participação e apreciação* – Conselho Económico e Social – e *órgãos técnicos*, de coordenação geral do processo de planeamento e sua interligação com os recursos comunitários que asseguram a articulação da elaboração dos planos com o OE.

O processo de planeamento foi estabelecido de molde a prever os procedimentos e regimes de elaboração, parecer e aprovação dos planos, tendo consagrado, em simultâneo, a apreciação de prova da execução através da obrigatoriedade de apresentação de relatórios de execução de todos os planos à AR. Ficou igualmente estabelecido que às CCR competia a preparação e acompanhamento da execução dos planos regionais².

O art. 8º da Lei n.º 43/91 estipulava que o Governo era assessorado por órgãos técnicos, os quais respondiam pela coordenação geral do processo de planeamento e sua interligação com os recursos comunitários para fins estruturais, asseguravam a articulação da elaboração dos planos e do OE e preparavam e acompanhavam a execução dos planos sectoriais. A estrutura destes órgãos técnicos seria, no entanto, regulamentada pelo Governo através de decreto-lei.

4.3.2.3 – As grandes opções do plano

As GOP integram a estrutura do planeamento económico e social nacional, fundamentam a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social e consubstanciam as decisões políticas globais e sectoriais tomadas com o intuito de suportar a estratégia da governabilidade dos investimentos. Por definição têm a sua tradução financeira no OE.

As GOP – que traçam as grandes linhas de orientação do Plano – são elaboradas pelo Governo e aprovadas, sob a forma de lei, pela AR, sendo a proposta de lei acompanhada do relatório sobre as GOP globais e sectoriais, incluindo a respectiva fundamentação com base nos estudos preparatórios. À AR compete ainda apreciar os relatórios de execução.

As Opções Estratégicas para o desenvolvimento do País, no período 1994/99, foram aprovadas através da Lei n.º 69/93, de 24 de Setembro, as quais definiram o enquadramento do PDR e constituíram a proposta negociada com as instâncias comunitárias para aplicação dos recursos estruturais comunitários até 1999. Tomavam em consideração uma conjuntura internacional marcada pelo reforço das políticas comunitárias regionais, em resultado da concretização do mercado único, que iria constituir um factor de dinamização e racionalização do aparelho produtivo europeu.

¹ Cfr. art. 5.º da Lei n.º 43/91, de 27 de Julho.

² Cfr. art. 12º do mesmo diploma.



As grandes opções do plano para 1998 foram aprovadas pela Lei n.º 127-A/97, de 20 de Dezembro. Distinguiam-se nelas três áreas em termos da intervenção do Governo: de enquadramento, do planeamento, e da dotação de equipamento. A avaliação destas intervenções foi, para o período decorrido entre 1996/98, avaliada no próprio texto das GOP/98.

Para 1998, foram definidos objectivos e medidas de política baseados na necessidade de acções sobre o território centradas nas respostas às exigências do desenvolvimento sustentável e na integração da diversidade das propostas de desenvolvimento sectorial aliadas às expectativas das populações.

Do conjunto de disposições destacam-se as prioridades relativas ao reforço das potencialidades endógenas, da capacidade de resposta aos desafios da competitividade, do processo de integração das políticas sectoriais com incidência na organização do território, da qualificação do território, da disponibilidade de informação sobre o ordenamento do território e do incentivo das formas adequadas de participação e parceria aos diferentes níveis. No que à política de investimentos diz respeito, preconizava-se o auxílio dos recursos públicos afectos ao investimento em infra-estruturas mediante a adequada complementaridade de participação de capitais privados sob rigorosa disciplina tutelar do interesse público.

Foram ainda evidenciadas algumas preocupações que envolviam o subsistema de planeamento e os processos de ordenamento do território, de globalização e de reforço das potencialidades endógenas, factores aliados a uma nova perspectiva integradora dos objectivos dos sectores transversais.

4.3.2.4 – O PDR (1994-1999)

Em 1993/94, o Governo apresentou três documentos complementares e sequenciais¹ onde foi efectuado um diagnóstico ao país, tendo sido realizada uma prospectiva sectorial e territorial que resultou na fixação de um quadro estratégico e operativo para a celebração de um contrato de desenvolvimento a estabelecer entre Portugal e a UE, para o período de 1994/99.

O Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) constituiu um documento de natureza estratégica, no qual foram enquadradas e definidas as grandes orientações e os eixos de actuação prioritários que optimizariam as vantagens decorrentes do princípio da Coesão Económica e Social. Este instrumento fundamental para a negociação do QCA viria a proporcionar ao País a aplicação de avultados recursos financeiros, implicando com esse facto a inerente responsabilidade quer na execução (cumprimento das regras nacionais e comunitárias) quer no inerente controlo².

O PDR 1994-1999 foi fundamentado numa proposta de investimento que se previa representar cerca de 28% do investimento total da economia portuguesa, sendo, neste contexto, solicitado um apoio comunitário de 3.500 milhões de contos a fundo perdido. A UE aprovou o QCA com base no PDR proposto por Portugal, contemplando um montante de 3.250 milhões de contos de fundos comunitários, a que acresceriam as iniciativas comunitárias.

Foram mantidos como objectivos estratégicos e directrizes do PDR³ a convergência real entre as economias portuguesa e comunitária e a promoção da coesão económica e social no plano interno.

¹ Análise Económica e Social, Opções Estratégicas e Plano de Desenvolvimento Regional.

² O DL n.º 99/94, de 19 de Abril, definiu a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do QCA para as intervenções estruturais comunitárias relativas a Portugal, aplicando as regras de controlo da Decisão da Comissão Europeia n.º C(94) 376.

³ Para o período de 1994-1999 mantiveram-se os dois grandes objectivos estratégicos definidos para o período anterior.



No QCA II (PDR), para o período de 1994-1999¹, foram definidos eixos prioritários de intervenção:

- ◆ A expressão da “Qualificação dos recursos humanos e do emprego” deveria ser obtida através da melhoria do sistema educativo, científico e tecnológico e da qualificação inicial da inserção no mercado de emprego, da melhoria do nível e da qualidade do emprego, do apoio à formação e à gestão dos recursos humanos e à formação da administração pública.
- ◆ A perspectiva do “Reforço dos factores de competitividade da economia” através da criação de infra-estruturas, nomeadamente de transportes, telecomunicações e energia, bem como a modernização do tecido económico, tinha em vista o ajustamento estrutural e a melhoria da competitividade.

Neste contexto de intervenção, foram definidos objectivos traduzidos na melhoria da competitividade internacional da economia portuguesa, na dinamização empresarial e na melhoria das qualificações da mão-de-obra.

- ◆ O eixo “Promoção da qualidade de vida e da coesão social” foi interpretado através de intervenções no domínio do ambiente e no apoio a acções de renovação urbana, na melhoria do sistema de saúde e no lançamento de acções de apoio à intervenção económica e social de grupos sociais desfavorecidos.
- ◆ A definição do “Fortalecimento da base económica regional” assentou numa componente tríplice, na perspectiva da gestão global dos recursos, enquanto visou a promoção do desenvolvimento regional, previu as intervenções específicas, consagrando a existência de assimetrias e necessidades diferenciadas para as sete regiões portuguesas (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira) e projectou e intentou a criação de iniciativas de apoio ao investimento municipal.

O PDR procurou articular “a política de desenvolvimento regional com as outras políticas nacionais e comunitárias”, formulando aquelas prioridades.

Tal como no QCA anterior, o financiamento das intervenções foi previsto com o recurso a financiamento e empréstimos comunitários, investimento público nacional e investimento privado. No domínio das intervenções globais, foi prevista uma despesa total de 3.927 milhões de contos, dos quais cerca de 70% correspondem a financiamento comunitário. No que ao sistema de acompanhamento, controlo e avaliação proposto diz respeito, optou-se pela analogia com o estabelecido para o QCA I². No entanto, registou-se um maior cuidado na definição de indicadores e na quantificação dos objectivos, permitindo desta forma introduzir uma maior racionalidade na gestão do QCA II.

4.3.3 – Subsistema de gestão do PIDDAC

4.3.3.1 – O planeamento das estratégias de actuação

O PIDDAC é um plano, dado que possui um âmbito temporal plurianual, deriva de uma programação de médio/longo prazo e visa adaptar a sua realização às necessidades económicas e sociais. No

¹ Foi aprovado pela CE em 25 de Fevereiro de 1994 (Decisão da Comissão 94/170/CE).

² Regendo-se pelo Regulamento (CEE) n.º 4253/88.



entanto, o PIDDAC não apresenta de forma expressa a estratégia seguida, antes se enforma de objetivos definidos noutros documentos, concretizadores da visão táctica em cada momento.

Ao PIDDAC são assacadas diversas abordagens, aos níveis nacional, sectorial e regional. A sua organização, articulação e âmbitos de actuação demonstram-se através dos outputs criados (planos e programações). O terceiro nível, mais próximo da realidade e adjacente às intervenções transversais baseia-se em diagnósticos e propostas elaboradas a nível regional, as quais carecem de integração nos restantes níveis. Nesta perspectiva, distingue-se a ausência de uma estrutura supraministerial que proceda a sínteses da actividade de planeamento, reflexiva das avaliações, articuladora e integradora das diversas visões estratégicas.

Tal carência, porventura justificada pelo facto de o País se encontrar ainda num estágio de organização e planeamento físico, não deveria colocar em causa a sustentabilidade de estratégias regionais de desenvolvimento, mormente justificadas pela gestão proveitosa dos fundos comunitários. O PIDDAC, como instrumento de planeamento, padece da carência de integração global, que deriva dos PDR, também estes sem uma estrutura que assegure a sua elaboração, execução, articulação, avaliação e responsabilização.

Esta visão tem também correspondência no próprio planeamento do orçamento anual. Numa primeira fase da proposta, esta não corresponde, em regra, a nenhum planeamento prévio, porque não se baseia no plano de actividades do serviço (é obrigatório, mas o seu cumprimento nem sempre é adequado). Existe de facto uma mera previsão sustentada em critérios administrativos empíricos e não em critérios orçamentais de racionalidade de gestão. Uma vez o orçamento aprovado, inicia-se o “*processo de planeamento*”: daí a sua contingente consistência e ausência de rigor detectados. Como corolário da avaliação da execução e do incumprimento do plano PIDDAC, denota-se grande divergência relativamente aos objetivos: os projectos vão deslizando temporalmente, o que evidencia um planeamento menos adequado ou uma gestão ineficaz.

4.3.3.1.1 – Planos e programas regionais

A definição dos planos e programas regionais obedece à lógica da estrutura de planeamento; a sua preparação é efectuada em parceria e colaboração ou por iniciativa dos diversos serviços desconcentrados, regionais, dos vários ministérios, em ligação com as autarquias locais. Esses planos, enquanto planos regionais, esbatem a vertente sectorial, embora no âmbito do PIDDAC os níveis de articulação intersectorial e regional não sejam patentes.

Ao nível do processo de planeamento regional, transparece a dificuldade de participação e comprometimento por parte dos interlocutores sectoriais, dada a ausência de poder decisório ou de intervenção no planeamento global. Tal situação é potencialmente propiciadora da desarticulação intersectorial transversal e, em casos extremos, de desperdício de recursos, dada a carência de elementos agregadores e orientadores a nível regional.

Como corolário desta metodologia, os planos e programas regionais são, ao nível da orçamentação, determinados e balizados por estruturas nacionais. No que respeita à articulação entre as entidades de âmbito nacional e regional, verifica-se que a inexistência de interlocutores regionais no âmbito do planeamento e da gestão de recursos comunitários acarreta ajustamentos continuados a directrizes nacionais, não prevalecendo as prioridades definidas regionalmente.



4.3.3.1.2 – Planos anuais de actividades

Os planos e relatórios anuais de actividades tornaram-se mecanismos obrigatórios¹ e instrumentos básicos na gestão da AP. Essas medidas vieram a ser reforçadas pelo DL n.º 183/96, de 27 de Setembro, através do qual todos os serviços e organismos da AP central, institutos e fundos públicos devem elaborar planos e relatórios anuais de actividades. O plano deve conter os objectivos a atingir, os programas a realizar e os recursos a utilizar. Esse plano, segundo aquele diploma, servirá de suporte e fundamentação ao orçamento a apresentar na fase de preparação do OE.

Grosso modo, todos os serviços objecto de auditoria cumprem este requisito, embora se detectem carências ao nível dos instrumentos de apoio e de articulação com o orçamento, nomeadamente no que ao PIDDAC diz respeito. Daqui se deduz que a articulação / complementaridade entre plano e orçamento, plano anual de actividades e planos sectorial e/ou regional é insipiente e de contingente compatibilização.

4.3.3.1.3 – O PIDDAC enquanto plano, programa e orçamento

O PIDDAC, do ponto de vista sistémico, é um programa/sistema agregador de programas e projectos. É um plano enquanto detém características orientadoras, se baseia em objectivos e opções, se projecta no tempo e enquanto as funções de gestão (planeamento, programação, acompanhamento, execução e controlo) estão atribuídas a entidades específicas. Todavia, na elaboração do PIDDAC, denota-se que as preocupações da sua construção não correspondem aos planos que lhe deviam servir de suporte, dado que a primeira linha de preocupação é a quantificação financeira (atribuição de *plafonds* financeiros globais). Por outro lado, dada a ausência de indicadores materiais de acompanhamento e execução fiáveis e adequados à ponderação entre alternativas de investimento, nomeadamente, estudos e projectos avaliados segundo critérios objectivos de custo / benefício, opta-se por priorizar os programas e projectos segundo critérios operacionais e táticos:

- ◆ Projectos em curso, com contrapartida comunitária;
- ◆ Projectos novos, com contrapartida comunitária;
- ◆ Inscrição de novos projectos.

A este sistema contrapõe-se um modelo baseado na apreciação de candidaturas de projectos de investimento enquadrados por um quadro de referência orientado por critérios de elegibilidade e prioridade dos investimentos.

A perspectiva do planeamento, acompanhamento e controlo de programas plurianuais de investimento a incluir no PIDDAC, exige condições de análise e de apreciação metodológica baseadas num conjunto de princípios gerais e de procedimentos para a identificação, definição, desenho e operação de investimentos que sejam conformes, coordenados e articulados com o enquadramento do OE e dos PG, *maxime* com as GOP. Nestes termos, o PIDDAC não se baseia numa base de informação fiável, que de resto não é confirmada ou sujeita a verificações, no que respeita aos encargos assumidos. Por outro lado, a formulação das opções não evidencia a racionalização das escolhas públicas, sobrepondo-se o critério financeiro.

¹ RCM n.º 34/87, de 8 de Junho, e DL n.º 155/92, de 28 de Julho.



O quadro de referência, assim como a definição dos objectivos dos programas, não são reflectidos em termos compreensíveis da sua utilidade, premência, impacto ou rentabilidade esperada, antes derivando de orientações políticas e/ou de actividades correntes que se afigurariam ser enquadráveis nas despesas de funcionamento das entidades.

Fica inviabilizada a expressão e corporização das linhas estratégicas contidas nas GOP, prejudicando-se, em simultâneo, o aproveitamento das oportunidades surgidas a partir de novas concepções, inovações ou mudanças que exigem a existência de estudos prévios e de projectos que fundamentem e forneçam sustentabilidade aos programas de investimento, desenvolvimento e crescimento.

Pese embora a definição prévia das acções financeiras num pressuposto de um horizonte plurianual, a volatilidade dos projectos, assim como a plurianualidade do planeamento e programação dos mesmos, obedecem a critérios não explicitados anualmente, quer nas operações de inscrição/ reinscrição quer nas recomposições dos projectos dentro de cada programa.

Em termos conceptuais e orgânicos, a administração financeira e o sistema contabilístico não interagem de forma constante e coerente com a estrutura de planeamento, quer pela incompatibilidade revelada pelos respectivos sistemas de informação, quer porque a estrutura e fontes financeiras (nomeadamente os financiamentos comunitários) não são ventiladas segundo critérios normalizados.

Noutro plano, as deficiências do planeamento e a ausência de indicação de medidas de controlo ou de impacto dificultam as funções de avaliação e de controlo dos programas. A estrutura orgânica e funcional deveria ser encorajada no sentido da iniciativa, da inovação e do desenvolvimento e implementação de programas que capitalizassem oportunidades, potenciando a eficiência e eficácia das escolhas públicas. Neste desiderato, a dimensão humana e orgânica não se revelou compatível com a extensão das atribuições que lhe são cometidas, nomeadamente, no âmbito do planeamento e acompanhamento de programas de investimento.

O PIDDAC, como orçamento de investimento, diz respeito a operações não relacionadas directamente com o ciclo de exploração ou de funcionamento de uma entidade; relaciona-se com as operações que originam a modificação da natureza ou da quantidade de activos da entidade ou do todo nacional. No sentido económico, o PIDDAC, como orçamento de investimento, refere-se às operações que afectam o capital fixo assim como todas as operações financeiras que se lhe relacionam.

Quanto à estrutura, o PIDDAC não se constitui como *orçamento orgânico* (ou orçamento de serviços), porque não é concebido de modo a coincidir com a estrutura da AC, mas representa um *orçamento de projectos* (ou de programas), dado que o respectivo quadro de referência se constitui por actividades e/ou operações organizadas e agrupadas numa estrutura de funções e/ou de sectores. A vocação dos orçamentos de projectos é favorecer a previsão e a planificação, ainda que possam servir igualmente para o controlo, e reflectir, quando bem estruturados, as opções, ou escolhas efectuadas, clarificando a direcção e as consequências económicas e financeiras de cada opção.

O Mapa XI do OE evidencia, ao nível dos Programas e dos Projectos, a despesa pública prevista por fontes de financiamento, não só incluída no Cap. 50º do OE mas também integrada em “Outras Fontes”.

Embora o Mapa XI apresente valores para o ano do orçamento e para os dois anos seguintes (ano n+1 e ano n+2), assim como para os anos posteriores a este período (forma agregada que supostamente reflecte a programação financeira até ao final de cada projecto/programa), apresenta também os valores de pagamentos efectuados até ao ano n-2 e a previsão dos pagamentos até 31/12 do ano n-1,



assim como uma coluna intitulada “*despesa total*” que constitui um mero somatório dos valores indicados tanto ao nível de pagamentos efectuados quanto ao nível das previsões de pagamentos e previsão de investimento a efectuar em anos futuros¹.

Por definição, o Mapa XI contém um conjunto integrado de métodos e técnicas, visando introduzir racionalidade no processo de tomada de decisões orçamentais. Porém, o conceito de orçamento por programa não tem a devida e efectiva correspondência com o Mapa XI, dado não permitir explicitar os objectivos prosseguidos, pôr em evidência as relações existentes entre os objectivos e as actividades e, por conseguinte, utilizar os recursos orçamentais com maior eficácia.

Deste tipo de orçamento ressalta, por comparação com o PIDDAC, a aderência dos atributos da unidade orçamental como programa, a correspondência a uma única classificação funcional, a desagregação da classificação económica representada pelas dotações e/ou as previsões de “*despesa com compensação em receita comunitária*” e ainda a composição de Programas por Projectos. Contrariam, todavia, aquele critério a não expressão dos projectos no Cap. 50º, embora se encontrem discriminados no Mapa XI, e a ausência de correspondência com subprojectos que não possuem expressão quer no Cap. 50º quer no Mapa XI².

Quanto ao processo de gestão do PIDDAC, iniciado com a emissão de orientações proferidas no “*despacho de gestão do PIDDAC*”, é de salientar que os programas não têm sido objecto de visto pelo Ministro da pasta (MEPAT) ou pelo Director-Geral do DPP, nem têm sequer sido objecto de visto. De facto, o SEDR tem concedido “*visto de autorização de despesa*” à generalidade dos programas e projectos inseridos no Mapa XI, não possuindo competência para o efectuar, tal como decorre dos DL de execução orçamental. Acresce que o SEDR pode não ser a entidade competente para autorizar as despesas, designadamente tendo em conta os diplomas que estabelecem as competências em função dos montantes envolvidos e de eventuais delegações de competências produzidas ao seu abrigo.

4.3.3.2 – A programação do PIDDAC/98

Para o ano de 1998 o quadro global das fontes de financiamento do PIDDAC foi o seguinte:

¹ De notar que a coluna intitulada “*despesa total*” não configura efectivamente despesa no sentido financeiro do termo mas tão somente uma soma algébrica de realidades tão díspares como pagamentos efectuados acumulados com previsões de pagamentos, com valores orçados para o próprio ano assim como a previsão da programação financeira dos programas/projectos de anos futuros.

² Os subprojectos embora não possam ser desenquadrados dos projectos reflectem em termos da programação e especificação a necessidade da desagregação / construção / agregação para efeitos de acompanhamento e localização do investimento.



PIDDAC GLOBAL – 1998 – Programação

(em contos)

	Fontes financiamento	Anos			
		1998	1999	2000	Anos Seguintes
TOTAL	TOTAL	993.537.205	1.204.578.283	633.376.886	598.388.487
	Cap. 50º - FN	479.387.000	711.207.663	451.594.510	374.380.362
	Cap. 50º - FC	39.595.419	28.246.910	16.256.300	40.063.108
	O. Fontes - FN	147.006.457	93.917.068	113.825.297	96.553.362
	O. Fontes - FC	327.548.329	371.206.642	51.700.779	87.391.655
PIDDAC TRADICIONAL	TOTAL	527.200.513	610.636.603	359.145.543	221.737.029
	Cap. 50º - FN	320.910.144	490.271.498	317.422.593	175.451.875
	Cap. 50º - FC	39.210.819	27.807.110	16.085.000	40.063.108
	O. Fontes - FN	74.139.964	24.046.164	11.898.635	5.758.046
	O. Fontes - FC	92.939.586	68.511.831	13.739.315	464.000
PIDDAC APOIOS	TOTAL	466.336.692	593.941.680	274.231.343	376.651.458
	Cap. 50º - FN	158.476.856	220.936.165	134.171.917	198.928.487
	Cap. 50º - FC	384.600	439.800	171.300	0
	O. Fontes - FN	72.866.493	69.870.904	101.926.662	90.795.316
	O. Fontes - FC	234.608.743	302.694.811	37.961.464	86.927.655

Fonte: OE/98

O PIDDAC/98, relativamente ao PIDDAC/97, registou uma taxa de crescimento de 8,5% em termos nominais, representando cerca de 5,2% do PIB. A cobertura financeira seria assegurada em 63% por recursos nacionais (Cap. 50 do OE e OF), correspondendo os restantes 37% a FC. O FN, através do Cap. 50 do OE, contribuiria com cerca de 49% do financiamento total e o valor, sobretudo de receitas próprias de SFA, corresponderia a cerca de 14% do total do PIDDAC.

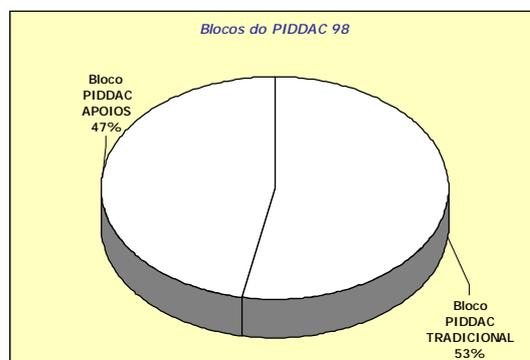
A distribuição, em termos de tipos de despesa e blocos de investimento, foi a seguinte:

Blocos PIDDAC/98

PIDDAC 98 por tipo de despesa

(em contos)

Rúbrica	Total Piddac	
	Valor	%
TOT. COR	65 698 214	12,5%
TOT. CAP	461 502 299	87,5%
Bloco.....: PIDDAC TRADICIONAL	527 200 513	100,0%
TOT. COR	52 884 926	11,3%
TOT. CAP	413 451 766	88,7%
Bloco.....: PIDDAC APOIOS	466 336 692	100,0%
Total PIDDAC	993 537 205	



Fonte: OE/98

A programação do PIDDAC Tradicional (investimentos e despesas de desenvolvimento levadas a cabo directamente pela AC do Estado e SFA) situou-se junto dos 53% do total, sendo o restante afecto a Apoios¹.

A previsão global de despesas orçamentais (OE total) comparada com a previsão de despesas do Cap. 50º evidenciou que o valor deste representava, em termos globais previsionais, cerca de 5,1% do total do OE e 72% e 68,9% do total dos orçamentos dos Ministérios do Ambiente e da Ciência e Tecnologia, respectivamente.

¹ Reflectiam, no essencial, as despesas previstas de apoio ao investimento de outros sectores institucionais através de subsídios e transferências designadamente no âmbito de sistemas de incentivos e esquemas de colaboração com entidades exteriores à AC, como protocolos e contratos programa, independentemente de terem ou não financiamento comunitário



As despesas correntes projectadas rondavam os 12% do total do PIDDAC, enquanto, ao nível do Cap. 50, essas despesas se traduziam em cerca de 15% do total. Isto devia-se ao facto desse tipo de despesa ser assumido pela componente nacional.

Rubricas de Classificação Económica e Fontes de Financiamento – PIDDAC /98

(em contos)

Rúbrica	CAPÍTULO 50 DO OE					
	Fin. Nac.	%	Fin. Com.	%	Total	%
TOT. COR	48 535 891	15,1%	5 653 794	14,4%	54 189 685	15,0%
TOT. CAP	272 374 253	84,9%	33 557 025	85,6%	305 931 278	85,0%
Bloco.....: PIDDAC TRADICIONAL	320 910 144	100,0%	39 210 819	100,0%	360 120 963	100,0%
TOT. COR	24 506 202	15,5%	98 940	25,7%	24 605 142	15,5%
TOT. CAP	133 970 654	84,5%	285 660	74,3%	134 256 314	84,5%
Bloco.....: PIDDAC APOIOS	158 476 856	100,0%	384 600	100,0%	158 861 456	100,0%
Total PIDDAC	479 387 000		39 595 419		518 982 419	

Rúbrica	OUTRAS FONTES					
	Rec. Prop.	%	Fin. Com.	%	Total	%
TOT. COR	966 901	1,3%	10 541 628	11,3%	11 508 529	6,9%
TOT. CAP	73 173 063	98,7%	82 397 958	88,7%	155 571 021	93,1%
Bloco.....: PIDDAC TRADICIONAL	74 139 964	100,0%	92 939 586	100,0%	167 079 550	100,0%
TOT. COR	1 110 000	1,5%	27 169 784	11,6%	28 279 784	9,2%
TOT. CAP	71 756 493	98,5%	207 438 959	88,4%	279 195 452	90,8%
Bloco.....: PIDDAC APOIOS	72 866 493	100,0%	234 608 743	100,0%	307 475 236	100,0%
Total PIDDAC	147 006 457		327 548 329		474 554 786	

Fonte: DPP

A distribuição dos tipos de despesa económica pelos blocos do PIDDAC foi projectada de forma semelhante. As despesas correntes projectadas foram de cerca de 65,6 milhões de contos e de 52,8 milhões de contos, respectivamente, nos blocos Tradicional e Apoios.

Do investimento global previsto (993,5 milhões de contos), o esforço nacional ascendia a cerca de 626,3 milhões de contos, enquanto que o FC representava 37%.

Programação PIDDAC / 98 – tipos de financiamento

(em contos)

Tipo	Cap. 50		OF		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
FN	479 387 000	92,4%	147 006 457	31,0%	626 393 457	63,0%
FC	39 595 419	7,6%	327 548 329	69,0%	367 143 748	37,0%
Total	518 982 419	100,0%	474 554 786	100,0%	993 537 205	100,0%
Estrutura	52,2%		47,8%		100,0%	

Fonte: OE/98

No que diz respeito às fontes de financiamento, o Cap. 50º suportaria 518,9 milhões de contos (52,2%) e as OF 474,5 milhões de contos (47,8%). Assinala-se o peso global das OF-FC que atingia cerca de 37% do total. O FC que circulava pelo OE/Cap. 50º afectava 4% do global programado e referia-se aos financiamentos comunitários a aplicar pelos serviços sem autonomia financeira. O esforço mais significativo foi projectado para o Cap. 50 do OE, com cerca de 479,3 milhões de contos de FN e 39,6 milhões de contos de FC.

Numa análise do volume de investimento previsto, evidenciavam-se o MEPAT e o MADRP, com os maiores volumes financeiros envolvidos (373,1 milhões de contos e 194,3 milhões de contos), enquanto o MDN, o MNE e o MF registavam o menor volume de programação financeira, com 2,2 milhões de contos, 4,9 milhões de contos e 6,4 milhões de contos, respectivamente.

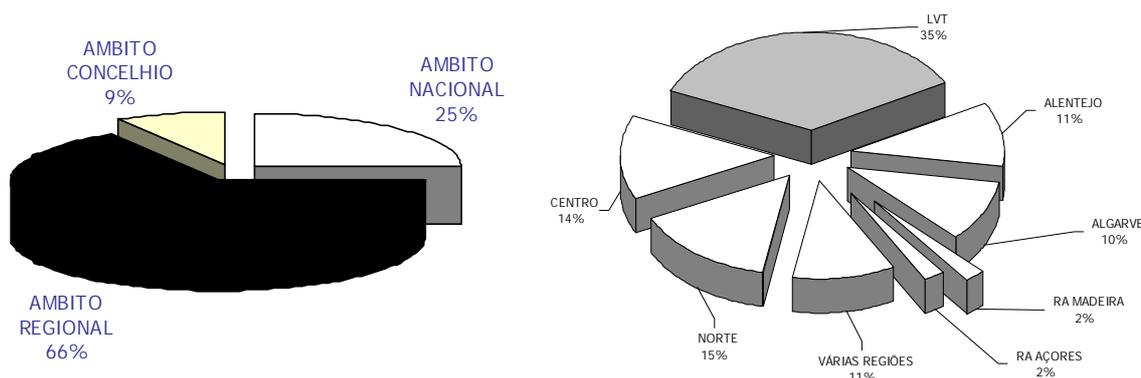


O balanceamento entre o FN e o FC previstos por ministério oscilava entre o máximo de 100% de FN (ministérios MDN e MF) e um mínimo previsto para os ministérios MEC (32,2%), MADRP (34,0%) e MCT (38,6%). Como é evidente, o FC previsto para estes ministérios suportaria acima dos 60% do PIDDAC desses ministérios.

A vertente da regionalização do PIDDAC tem vindo a ser tratado pelo DPP de forma evolutiva, numa tentativa de integrar as componentes do investimento na afectação regional do mesmo.

Para o ano de 1997, cumprindo o preceituado na LEOE no que se refere à localização geográfica dos projectos PIDDAC, por NUT II, foi apresentada informação relativa ao critério da localização física do projecto ou, nalguns casos, da sede da entidade responsável pela sua execução, independentemente de o seu âmbito de influência ser mais ou menos alargado, eventualmente a nível nacional. Segundo este critério, foi regionalizado cerca de 60% do PIDDAC global; deste montante, cerca de 37% dizia respeito a sistemas de incentivos ao sector produtivo e outros apoios ao investimento os quais, todavia, em bom rigor, não são susceptíveis de regionalização *à priori*.

PIDDAC/98 – Regionalização por área de influência e distribuição do número de programas



Fonte: DPP

Na distribuição quantitativa dos programas por região evidenciou-se a região de Lisboa e Vale do Tejo, com 35%.

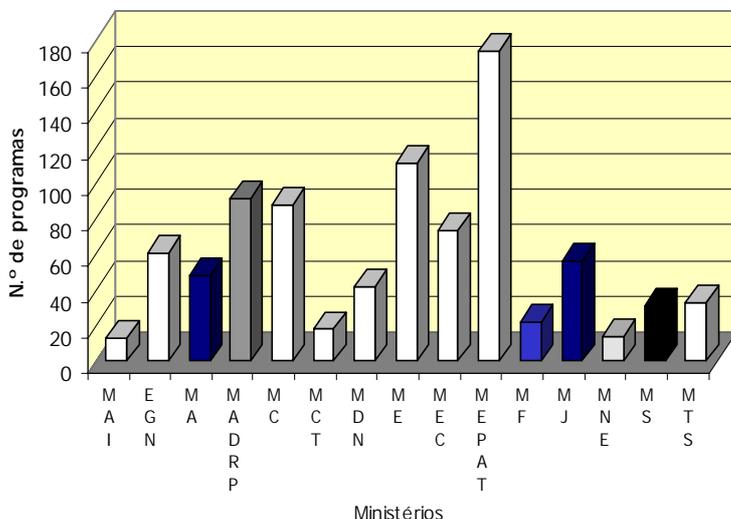
Por sua vez, no PIDDAC/98, foi já possível tratar e publicar cerca de 70% do PIDDAC regionalizado, associando-se os critérios de afectação geográfica, em termos do âmbito de influência, a três níveis: nacional, regional e local.

Dos projectos apresentados / inscritos no PIDDAC/98, 25% corresponde a projectos e/ou subprojectos de âmbito nacional (vários concelhos/distritos), 66% de âmbito regional e apenas 9% de âmbito estritamente local.

No que diz respeito ao número de programas constantes da programação do PIDDAC/98, a sua distribuição por ministério foi a seguinte:



Distribuição do n.º de programas por Ministério



O número de programas do PIDDAC/98 ascendeu a 875, dos quais 33 foram inscritos ou reincritos em 1998. Evidencia-se o MEPAT, com 174 programas, seguido do ME, com 111, e do MADRP, com 91.

Os ministérios com menor número de programas foram o MAI, com 13, o MNE, com 14, e o MCT, com 18. O número de entidades proponentes (funções de planeamento e de acompanhamento sectorial) foi de 17.

Fonte: DPP

O agrupamento dos 10 maiores programas constantes do PIDDAC/98, em termos do volume de investimento previsto, evidenciou:

Programas com maior volume de investimento – PIDDAC / 98

(em milhares de contos)

SIGLA MIN	ENT PROPON.	ENT RESP	DESIGNAÇÃO	TOTAL INICIAL	FONTES DE FINANCIAMENTO (INICIAL)				TOTAIS PIDDAC AJUSTADO		
					CAP. 50º		OUTRAS FONTES		TOTAL	FIN.NAC.	FIN.COM.
					FIN. NAC.	FIN. COM.	FIN. NAC.	FIN. COM.			
MEPAT	GCI	IAE	MODERNIZAÇÃO DA REDE COMPLEMENTAR	76 450,0	56 398,8	0,0	0,0	20 051,2	65 399,9	56 125,0	9 274,9
MEC	SG	IAPMEI	MODERNIZAÇÃO DA INDÚSTRIA PORTUGUESA	75 660,0	17 165,0	0,0	0,0	58 495,0	60 478,8	15 897,3	44 581,5
MEPAT	GCI	GCI	REDE FERROVIÁRIA NACIONAL - ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA	44 506,0	11 262,0	0,0	20 559,0	12 685,0	43 679,5	30 994,5	12 685,0
MEPAT	GCI	GCI	REDE FERROVIÁRIA NACIONAL - GERAL	54 796,0	8 599,0	0,0	14 389,0	31 808,0	53 680,1	21 872,1	31 808,0
MADRP	GPPAA	IFADAP	APOIO ÀS EXPLORAÇÕES AGRÍCOLAS	38 315,0	12 300,0	0,0	0,0	26 015,0	45 050,9	13 660,8	31 390,1
MEPAT	GCI	JAE	MODERNIZAÇÃO DA REDE FUNDAMENTAL	28 750,0	19 801,2	0,0	8 000,0	948,8	27 490,9	25 072,7	2 418,2
MADRP	GPPAA	IFADAP	MEDIDAS COMPLEMENTARES DA REFORMA DA PAC	22 141,0	5 815,0	0,0	0,0	16 326,0	28 276,7	7 425,2	20 851,5
MCT	DPP	FCT	PROGRAMA PRAXIS XXI	21 374,0	5 209,8	0,0	160,0	16 004,3	23 183,5	5 038,0	18 145,5
MEPAT	GCI	INH	REALOJAMENTO	26 133,0	24 618,0	0,0	0,0	1 515,0	25 058,0	23 543,0	1 515,0
MEPAT	GCI	JAE	DESPESES COMUNS	21 800,0	12 800,0	0,0	9 000,0	0,0	21 047,3	20 861,3	186,0
MEPAT	GCI	JAE	CONSERVAÇÃO PERIÓDICA	21 780,0	13 780,0	0,0	8 000,0	0,0	16 822,5	16 793,5	29,0

Fonte: DPP

A maior incidência pertence ao MEPAT, com 7 programas, no qual se realça a JAE, com três programas. Merecem ainda referência o IFADAP e o GCI, com dois cada. O conjunto representa 43,3% do total do PIDDAC e absorve 48,2% dos FC. Atente-se que todos estes programas se reportam a SFA ou representam transferências directas para o SPE.

As taxas de execução destes programas foram as seguintes:



Taxas de execução dos programas com maior volume de investimento – PIDDAC / 98

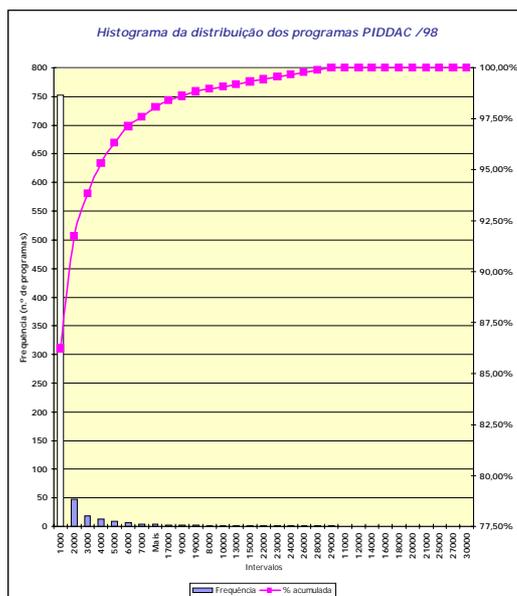
(em milhares de contos)

ENT RESP	DESIGNAÇÃO DO PROGRAMA	TOTAIS PIDDAC AJUSTADO	TOTAIS PIDDAC EXECUTADO	Taxas de execução
JAE	MODERNIZAÇÃO DA REDE COMPLEMENTAR	65 399,9	65 399,8	100,0%
IAPMEI	MODERNIZAÇÃO DA INDÚSTRIA PORTUGUESA	60 478,8	60 478,8	100,0%
GCI	REDE FERROVIÁRIA NACIONAL - ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA	43 679,5	39 352,8	90,1%
GCI	REDE FERROVIÁRIA NACIONAL - GERAL	53 680,1	38 089,7	71,0%
IFADAP	APOIO ÀS EXPLORAÇÕES AGRÍCOLAS	45 050,9	36 366,2	80,7%
JAE	MODERNIZAÇÃO DA REDE FUNDAMENTAL	27 490,9	27 490,9	100,0%
IFADAP	MEDIDAS COMPLEMENTARES DA REFORMA DA PAC	28 276,7	27 257,3	96,4%
FCT	PROGRAMA PRAXIS XXI	23 183,5	23 125,2	99,7%
INH	REALOJAMENTO	25 058,0	22 498,0	89,8%
JAE	DESPESAS COMUNS	21 047,3	21 046,9	100,0%
JAE	CONSERVAÇÃO PERIÓDICA	16 822,5	16 821,5	100,0%
TOTAL		410 168,2	377 927,1	92,1%

Fonte: DPP

Da análise da composição e distribuição¹ do investimento por programas resultaram as seguintes frequências (absoluta e acumulada) obtidas a partir dos dados fornecidos pelo DPP (dados de execução):

Intervalo		Frequência	
Inf.	Sup.	Absoluta	% acumulada
0	1000	753	86,25%
1000	2000	48	91,75%
2000	3000	18	93,81%
3000	4000	13	95,30%
4000	5000	9	96,33%
5000	6000	7	97,14%
6000	7000	4	97,59%
7000	8000	1	97,71%
8000	9000	2	97,94%
9000	10000	1	98,05%
10000	11000	0	98,05%
11000	12000	0	98,05%
12000	13000	1	98,17%
13000	14000	0	98,17%
14000	15000	1	98,28%
15000	16000	0	98,28%
16000	17000	3	98,63%
17000	18000	0	98,63%
18000	19000	2	98,85%
19000	20000	0	98,85%
20000	21000	0	98,85%
21000	22000	1	98,97%
22000	23000	1	99,08%
23000	24000	1	99,20%
24000	25000	0	99,20%
25000	26000	1	99,31%
26000	27000	0	99,31%
27000	28000	1	99,43%
28000	29000	1	99,54%
29000	30000	0	99,54%
30000	Mais	4	100,00%



Da observação do quadro e mapa que antecedem ressalta imediatamente a elevada concentração de programas no intervalo [0–1000] (753 programas, i.e. cerca de 86% do total de programas), representando os programas com dotação ajustada até 1 milhão de contos. Torna-se evidente que a mera comparação com o segundo intervalo – entre 1 e 2 milhões de contos –, representa 48 programas (cerca de 5% do total).

Verifica-se também uma elevada quantidade de programas com um valor financeiro unitário reduzido. Por outro lado, à medida que sobe o valor financeiro projectado dos programas, menor é o número de programas. No intervalo entre 0 e 1 milhão de contos, a distribuição evidenciou que dos 753 programas com valor inferior a 1 milhão de contos, 567 possuíam um valor programado igual ou inferior a 200 milhares de contos, representando cerca de 75% daquele intervalo.

¹ Os limites dos intervalos foram definidos de forma a fazer corresponder a unidade a milhares de contos.



Até ao valor inferior ou igual a 100 milhares de contos, o número de programas ascendia a 453, cerca de 52% da globalidade dos programas e cerca de 60% dos programas com valor inferior ou igual a 1 milhão de contos.

Desta análise concluiu-se:

- ◆ A elevada concentração de programas de valor inferior ou igual a 1 milhão de contos;
- ◆ A dispersão dos valores de investimento por um elevado número de programas;
- ◆ A seccionação do investimento por centenas de programas;
- ◆ Essa seccionação acarreta, tal como se verificou no volume de instrumentos de planeamento/programação e na quantidade de suportes a processar e integrar na fase de acompanhamento, a criação de procedimentos exaustivos, dilatados no tempo e exigentes, de controlos de gestão que não podem ser exclusivos de uma única unidade de planeamento e programação.

Desta perspectiva resulta também que se torna difícil senão irrealizável:

- ◆ A compatibilização dos objectivos de tão elevado número de programas;
- ◆ A articulação entre os programas sectoriais, nacionais e regionais, quer nos vectores do investimento anual quer nas previsões / programações estratégicas;
- ◆ Um controlo efectivo disperso por estruturas departamentais / sectoriais com objectivos e práticas diferenciadas.

4.3.3.3 – Plurianualidade

Um dos aspectos relevantes do PIDDAC (Mapa XI) decorre da plurianualidade dos programas e dos projectos. Essa plurianualidade dos programas não é um registo dos compromissos assumidos, mas uma previsão plurianual das despesas a realizar no quadro dos projectos/programas (em curso ou novos) incluídos no quadro do orçamento.

Dos OE /PIDDAC relativos a 1997/98/99 extraem-se os seguintes aglomerados:

**PIDDAC GLOBAL – Programação**

(em contos)

PIDDAC	Fontes financiamento	Ano programação 1997	Ano programação 1998	Variações na programação 1998/97
	Ano orçamental	1998	1998	
TOTAL	TOTAL	999 120 468	993.537.205	99,4%
	Cap. 50º - FN	631 248 168	479.387.000	75,9%
	Cap. 50º - FC	41 438 408	39.595.419	95,6%
	O. Fontes - FN	48 995 528	147.006.457	300,0%
	O. Fontes - FC	277 438 364	327.548.329	118,1%
TRADICIONAL	TOTAL	613 733 017	527.200.513	85,9%
	Cap. 50º - FN	465 811 528	320.910.144	68,9%
	Cap. 50º - FC	39 530 132	39.210.819	99,2%
	O. Fontes - FN	38 857 528	74.139.964	190,8%
	O. Fontes - FC	69 533 829	92.939.586	133,7%
APOIOS	TOTAL	385 387 451	466.336.692	121,0%
	Cap. 50º - FN	165 436 640	158.476.856	95,8%
	Cap. 50º - FC	1 908 276	384.600	20,2%
	O. Fontes - FN	10 138 000	72.866.493	718,7%
	O. Fontes - FC	207 904 535	234.608.743	112,8%

Fonte: OE/97 e OE /98

Embora a variação da previsão do PIDDAC global represente cerca de -0,6% do total, são evidentes as variações das componentes de financiamento, oscilando em intervalos com amplitude elevada, com variações que indiciam uma diminuição na previsão da componente do Cap. 50º (-22,8%) e um aumento do FN na ordem dos 7,9%. As variações no PIDDAC total indiciam que o conjunto de programas em execução em 1997 foi projectado para 1998 sem o necessário cuidado, de modo a fazer reflectir os encargos e compromissos assumidos para o ano seguinte, de forma prudente e conservadora, visto que as variações não derivam do montante global, que somente regista uma variação negativa de cerca de 6 milhões de contos.

Indicia-se, assim, que a distribuição plurianual da despesa aparece apenas para efeito de inscrição no PIDDAC, não dependendo de uma programação financeira rigorosa, o que deixa antever, por um lado, a não vinculação por parte da Administração em executar aquela previsão, e por outro, uma desresponsabilização no cumprimento da calendarização indicada.

Além disso, o MAPA XI, ao não incluir os projectos/programas a lançar em anos seguintes, nem aqueles que foram finalizados em anos anteriores ao ano do orçamento, evidencia que os valores plurianuais para cada programa não reflectem a totalidade da despesa efectivamente realizada e/ou a realizar no seu âmbito, acabando por traduzir apenas somatórios dos valores apresentados para os projectos em curso no ano a que se refere o orçamento.

Destas limitações infere-se que o PIDDAC é entendido como uma programação quase exclusivamente anual (i.e. orçamental), o que é agravado pelas “retenções orçamentais” verificadas nos anos recentes no âmbito do Cap. 50º do O.E., as quais têm vindo a relegar para um plano menor a questão da programação dos projectos.

Por outro lado, a selecção dos programas e projectos a incluir em PIDDAC é realizada, grosso modo, com base na aprovação de “plafonds” anuais, com quase completa autonomia das tutelas dentro desses limites; impõe-se, como é obvio, uma lógica orçamental (anual) evidenciada pelo quase nulo significado da programação plurianual, anualmente alterada de forma significativa, a que acrescem alterações frequentes na estrutura de programas e projectos, desvirtuando-se, assim, a lógica do planeamento.



Alterações da programação – plurianualidade (1997 – 1998-1999)

(em contos)

	Fontes de financiamento	Ano programação 1997	Ano programação 1998	Variações na programação 1998/97			Fontes de financiamento	Ano programação 1998	Ano programação 1999	Variações na programação 1999/98
	Ano orçamental	1999	1999				Ano orçamental	1999	1999	
TOTAL	TOTAL	873 265 547	1.204.578.283	37,9%		TOTAL	TOTAL	1.204.578.283	987.628.478	-18,0%
	Cap. 50º - FN	532 565 827	711.207.663	33,5%		Cap. 50º - FN	711.207.663	513.912.564	-27,7%	
	Cap. 50º - FC	39 075 240	28.246.910	-27,7%		Cap. 50º - FC	28.246.910	26.807.353	-5,1%	
	O. Fontes - FN	49 571 172	93.917.068	89,5%		O. Fontes - FN	93.917.068	139.380.366	48,4%	
	O. Fontes - FC	252 053 308	371.206.642	47,3%		O. Fontes - FC	371.206.642	307.528.195	-17,2%	
PIDDAC TRADICIONAL	TOTAL	467 959 506	610.636.603	30,5%		PIDDAC TRADICIONAL	TOTAL	610.636.603	488.545.310	-20,0%
	Cap. 50º - FN	354 581 724	490.271.498	38,3%		Cap. 50º - FN	490.271.498	349.336.076	-28,7%	
	Cap. 50º - FC	37 166 964	27.807.110	-25,2%		Cap. 50º - FC	27.807.110	26.513.383	-4,7%	
	O. Fontes - FN	24 154 172	24.046.164	-0,4%		O. Fontes - FN	24.046.164	45.465.360	89,1%	
	O. Fontes - FC	52 056 646	68.511.831	31,6%		O. Fontes - FC	68.511.831	67.230.491	-1,9%	
PIDDAC APOIOS	TOTAL	405 306 041	593.941.680	46,5%		PIDDAC APOIOS	TOTAL	593.941.680	499.083.168	-16,0%
	Cap. 50º - FN	177 984 103	220.936.165	24,1%		Cap. 50º - FN	220.936.165	164.576.488	-25,5%	
	Cap. 50º - FC	1 908 276	439.800	-77,0%		Cap. 50º - FC	439.800	293.970	-33,2%	
	O. Fontes - FN	25 417 000	69.870.904	174,9%		O. Fontes - FN	69.870.904	93.915.006	34,4%	
	O. Fontes - FC	199 996 662	302.694.811	51,3%		O. Fontes - FC	302.694.811	240.297.704	-20,6%	

Fonte: OE/97, OE /98 e OE /99

Comparando programações mais dilatadas no tempo (afastamento entre os momentos de previsão e execução) conclui-se que:

- ◆ Mesmo levando em linha de conta as limitações orçamentais decorrentes dos planos de convergência e de estabilidade, evidenciam-se variações das fontes de financiamento em termos de programação de investimentos só explicáveis pela ausência de indicadores fiáveis materializados numa base de compromissos e cronogramas de execução e de pagamentos;
- ◆ Se generalizou a apresentação de valores para os anos futuros como um exercício com um carácter formal e de obrigatoriedade “*burocrática*”, pois, no ano seguinte, toda a programação poderá ser completamente alterada. Esta situação é ilustrada também pela forma de elaboração de “*cenários*” no âmbito dos trabalhos preparatórios do PIDDAC, em que, essencialmente, são tidas em conta as dotações do(s) ano(s) anterior(es), sem influência significativa dos valores “*apresentados*” para o(s) ano(s) seguinte(s).

Para esta subavaliação (pelo menos nas fases iniciais) contribuiu também o facto de serem inscritos pela primeira vez em PIDDAC projectos com dimensão financeira significativa sem que os devidos estudos (prévio, de viabilidade, de análise custo-benefício e/ou o anteprojecto e projecto de execução) tenham sido elaborados e, nesta medida, sem uma avaliação correcta do custo total e sem um plano de financiamento definido. Na tentativa de solucionar esta questão foram aprovadas as RCM n.º 5/94 e RCM n.º 1/96.

4.3.4 – Subsistema operativo do PIDDAC

O papel do DPP no processo de preparação do PIDDAC caracterizou-se pelo cariz determinante e centralizador. O processo de preparação tem início no final do 1.º semestre de cada ano, com a definição dos *plafonds financeiros globais* pelo CM, os quais servem de primeiro passo à AC nas definições para a preparação / planeamento do PIDDAC.

Esses *plafonds* têm sido definidos como uma percentagem relativa ao ano anterior acrescida de uma parcela residual que, segundo a indicação expressa na habitual circular de orientação global, poderá vir a ser posteriormente distribuída. O DPP desempenha a função receptora da informação relativa à formulação das propostas de programas/projectos a integrar no PIDDAC sectorial, mas não possui participação directa na definição global dos *plafonds*, donde se infere o cariz político desta decisão.



Em geral, a circular de orientação global tem reflectido os constrangimentos supervenientes do processo de consolidação orçamental e aponta como necessidades a adequação, tão rigorosa quanto possível, dos investimentos da AC às reais necessidades do País, a efectiva capacidade de execução dos projectos de investimentos programados por parte das entidades intervenientes e a localização geográfica dos investimentos face à relevância que a sua distribuição espacial no contexto institucional e político. Dos processos anuais de preparação do PIDDAC depreendeu-se que não existiram linhas de fractura, antes se denotou uma impulso no sentido do aperfeiçoamento gradual, alertando-se, ano a ano, para os aspectos cujo desempenho se revelou menos adequado.

Posteriormente a este trabalho de construção do PIDDAC anual, ocorrem alterações introduzidas quer pelos membros do Governo, em sede de compatibilização final de OE, quer durante o processo de apreciação e votação do OE na AR. Essas alterações são enviadas para o DPP para actualização do PIDDAC inicial. Nesta fase, os próprios serviços proponentes e executores desses projectos e programas desconhecem as alterações efectuadas, sendo atribuição do DPP efectuar essas comunicações.

4.3.4.1 – O planeamento orçamental

O planeamento orçamental do PIDDAC possui contornos e procedimentos idênticos aos instituídos para a preparação do OE. Neste âmbito, evidenciam-se algumas linhas de orientação nomeadamente as relativas à manutenção da elaboração do OE/98 pelo método de orçamentação por actividades – em curso e novas – e às transferências para outros subsectores do SPA, relativamente às quais deveria ser certificado que a entidade recebedora inscreveu as mesmas importâncias no seu orçamento de receita. A data de recepção das propostas de orçamento foi fixada para 18 de Agosto, devendo as mesmas ser previamente submetidas à expressa aprovação da Tutela, de forma a garantir a não ultrapassagem do "plafond" atribuído ao respectivo Ministério.

Da análise da vertente dos suportes, circuitos utilizados e organização interna do subsistema de planeamento – vertente de preparação do PIDDAC – ressaltaram as inter-relações e conexões no fluxo de informação e decisão, o papel central que o Ministro do MEPAT (actual Ministério do Planeamento) desempenhou no desenvolvimento das operações de início e continuação do processo de preparação das GOP e do PIDDAC, a multiplicidade de comunicações (com origens diversificadas sobre o mesmo objecto) desencadeadas em períodos idênticos e associados a solicitações de informações, prazos e destinatários diversos sobre a mesma realidade e ainda a existência de orientações abrangentes, nem sempre claras, sobre o processo de preparação do PIDDAC.

A correspondência entre os segmentos em presença – Orçamento e Planeamento – mostrou-se de difícil compatibilização, dada a diferença de conceitos, do quadro de referência das suas estruturas e da organização da informação.

Por outro lado, o PIDDAC possuiu uma grande autonomia em relação ao Plano, dado que, mesmo nas circunstâncias da não elaboração ou da não aprovação das GOP, foram sempre incluídas no Orçamento verbas de "*Investimentos do Plano*", e corresponde a uma área orçamental com mecanismos de planeamento, programação, preparação, decisão e controlo próprios, sem prejuízo da correspondente inclusão no OE e na CGE das despesas em causa.

No contexto do planeamento orçamental, o PIDDAC é entendido como um "*plafond*" a fixar no início do processo de preparação do OE anual; esse "*plafond*" é também ponderado em termos de despesa



global, dado se atender ao impacto macro-económico, quer como despesa, quer como investimento ou contribuição para FBCF (multiplicador do investimento).

Do ponto de vista da orgânica do planeamento, o PIDDAC constitui um processo de preparação, negociação, decisão e acompanhamento de execução de dotações orçamentais; do ponto de vista dos organismos que inscrevem verbas em “Investimentos do Plano”, o PIDDAC tem sido visto, como uma “*fonte de financiamento*”.

4.3.4.2 – O planeamento operativo

Na perspectiva do planeamento articulado e prospectivo, o PIDDAC é um plano, uma vez que possui um âmbito temporal plurianual, deriva de uma programação de médio/longo prazo e visa adaptar a sua realização às necessidades económicas e sociais. No entanto, o PIDDAC não apresenta de forma expressa a estratégia seguida, antes se informa de objectivos definidos noutros documentos, concretizadores da visão táctica em cada momento. Foram detectadas ainda abordagens diversas aos níveis nacional, sectorial e regional. A organização, articulação e âmbitos de actuação demonstram, através dos outputs criados (planos e programações), que o terceiro nível é o mais próximo da realidade e o actuante adjacente das intervenções transversais, baseando-se em diagnósticos e propostas elaboradas a esse nível.

Estas evidenciaram carência de integração ao mais elevado nível, dado que as intervenções e planos nacionais não integram as contribuições dos diversos sectores que a nível regional contribuem para a viabilização das estratégias. Identifica-se, nesta perspectiva, a ausência de uma estrutura supra ministerial que proceda a sínteses da actividade de planeamento, reflexiva das avaliações e integradora das diversas visões estratégicas.

Pelos motivos envolventes da questão europeia, em geral, e, em especial, quanto à redução do défice orçamental e diminuição de despesa pública, o Governo pretendeu imprimir maior selectividade às acções contidas no PIDDAC, quer no respeitante aos projectos de investimento quer no tocante à natureza das despesas consideradas. A esta preocupação acrescia a de potenciar a absorção dos fundos comunitários como receita do OE, a qual deveria constituir uma prioridade na gestão dos organismos executores de programas operacionais do QCA II.

Neste sentido, a RCM n.º 1/96¹, de 6 de Janeiro, determinou novas orientações estratégicas e procedimentais na preparação do PIDDAC para 1996, utilizando critérios selectivos de notação e de índole processual sobre projectos novos, em curso e co-financiados:

Critério	Orientação
Selectividade	no lançamento de novas acções
Dispersão	evitar pulverização de pequenos programas ou projectos
Simultaneidade	lançamento simultâneo de projectos com grandes obrigações futuras
Concentração	concentrarem-se recursos nos investimentos mais relevantes
Deslizamento	evitar o deslizamento da sua execução
Multiplicidade	Prioridade a projectos em curso e co-financiados a fim de se concluírem no quadro do QCA II

Orientações estratégicas da RCM n.º 1/96

¹ Diário da República, I Série-B, n.º 5.



Em termos conceptuais, preconizava o respeito pelo conceito de projecto de investimento, evitando as agregações de projectos ou a inscrição de componentes de despesa como projectos; nas situações em que tal não fosse exequível, deveria recorrer-se ao conceito de subprojecto, desagregando o investimento, indicando as respectivas fontes de financiamento e a localização; no que se refere aos projectos co-financiados, deveria, na medida do possível, estabelecer-se a compatibilização dos projectos inscritos no PIDDAC com as respectivas candidaturas dos programas operacionais do QCA II.

Em termos da elegibilidade da despesa, apenas deveriam ser consideradas despesas de investimento e ou de desenvolvimento e deveriam ser progressivamente eliminadas as rubricas relativas a custos com pessoal, com material de transporte e encargos financeiros que não resultassem da concessão de sistemas de incentivos ao investimento privado.

4.3.5 – Acompanhamento

Na Lei Orçamental de 1998, salientam-se, no que respeita ao PIDDAC, algumas disposições sobre acompanhamento, nomeadamente a obrigatoriedade de reporte, ao Ministério das Finanças, de balancetes trimestrais de execução orçamental e, aos órgãos de planeamento competentes, dos elementos tidos por necessários à avaliação da execução das despesas incluídas no PIDDAC que alegadamente permitiriam avaliar a respectiva gestão orçamental e de execução dos programas.

Por outro lado, o n.º 7 do art. 7.º do DLEO/98 consignou que, tendo em vista o acompanhamento da execução material e financeira do PIDDAC, os organismos responsáveis pela sua gestão, a nível de ministério ou de departamento equiparado, ou as entidades que têm a cargo a execução de projectos deveriam fornecer ao DPP toda a informação que para o efeito fosse solicitada.

No âmbito das alterações orçamentais, autorizadas pela própria lei do OE, evidenciou-se a autorização expressa na transferência de verbas dos programas inscritos no Cap. 50º de vários ministérios quando respeitassem a despesas relativas à contrapartida nacional.

Ainda no âmbito dos programas com co-financiamento comunitário e com o objectivo de assegurar a sua continuidade, ficou o Governo autorizado a transferir para o Orçamento de 1998, para programas de idêntico conteúdo, os *saldos das dotações constantes* do Orçamento do ano económico anterior, o que vem de algum modo perverter a cláusula de retenção, dada a possibilidade de reaproveitar as programações anteriores.

Por seu lado, o art. 6.º da referida Lei autorizou transferências de recursos públicos integrados nos Investimentos do Plano para o SPE, num montante de 33,225 milhões de contos.

Apesar de o PIDDAC ser um programa de investimento global e plurianual da AP, verifica-se que o mesmo não inclui a totalidade dos projectos a lançar nos anos seguintes, nem aqueles que foram concluídos em anos anteriores.

O PIDDAC deveria evidenciar a sua compatibilização com as GOP, dada a inexistência de informação agregada que abranja o conjunto de despesas de investimento do sector público de natureza plurianual.

As normas necessárias à execução da Lei do Orçamento, foram aprovadas através do DL n.º 107/98, de 24 de Abril, evidenciando-se nelas algumas *linhas de força* no contexto de apreciação do PIDDAC, como seja a obrigatoriedade (art. 6.º – contratação plurianual de despesas) de os contratos celebrados



pelos serviços e organismos que envolvessem despesas em mais de um ano económico apresentarem o escalonamento plurianual de encargos associados ao respectivo enquadramento orçamental e de os que fossem suportados em conta de verbas inscritas nos “*Investimentos do Plano*” conterem também a indicação do projecto a que respeitassem.

A DGO, através da Circular Série A n.º 1257, emitiu para todos os serviços do Estado as normas de Controlo da Execução do OE para 1998, nas quais se evidencia que o controlo orçamental continuou a ser exercido por actividades e que, na utilização das dotações orçamentais, os contratos celebrados que envolvessem encargos em mais de um ano económico deveriam indicar um escalonamento plurianual, nos termos do disposto no n.º 2 do art. 11º do DL n.º 55/95, de 29 de Março, e os que fossem suportados por “*Investimentos do Plano*” deveriam indicar também o projecto a que respeitavam. Relativamente à informação a prestar pelos fundos e serviços autónomos (art. 31º do DL n.º 107/98, de 24 de Abril), acerca da execução dos programas incluídos no PIDDAC, deveria ser enviada à 14ª Delegação, trimestralmente, nos quinze dias subsequentes ao período a que respeitam, os quadros VII e VIII anexos àquela circular.

O nível do acompanhamento orçamental efectuado quer pelos serviços executores quer pela DGO evidenciou, globalmente, qualidade e diligência, demonstrando um desempenho positivo. O controlo interno do sistema orçamental revelou-se adequado na perspectiva da gestão orçamental do Cap. 5º, incluindo o conjunto de procedimentos que presidiram à preparação e à execução orçamental.

Nesta óptica, a determinação do volume global das despesas e a distribuição dos *plafonds* entre as necessidades concorrentes a satisfazer revelaram dificuldades em respeitar os limites orçamentais impostos. A este propósito, as alterações efectuadas durante o exercício económico evidenciaram a introdução de programas não aprovados pela AR e alterações derivadas das reprogramações que de algum modo desvirtuam a programação global do PIDDAC.

No que respeita à disciplina orçamental, as preocupações restringiram-se à não ultrapassagem dos *plafonds* de despesas fixadas para cada departamento ministerial, notando-se que a flexibilidade de gestão foi por vezes utilizada, não como critério e prática de procura que as operações se desenvolvessem em condições óptimas de eficácia e de eficiência, mas como prática de transferência de dotações inter-programas, baseadas em prioridades tácticas ou evidenciando uma programação ineficiente.

A nível sectorial, é aos serviços sectoriais de planeamento que cabe acompanhar a realização dos investimentos e medidas de política sectorial, acompanhando a execução do PIDDAC no âmbito de cada Ministério. Por sua vez o DL n.º 4/95, de 17 de Janeiro, atribuiu ao DPP as tarefas de proceder ao acompanhamento da execução financeira e física dos programas e projectos da AC, designadamente do PIDDAC¹. Alguns princípios norteadores da gestão dos programas, evidenciam a quase integral responsabilização pela flexibilidade da gestão de cada programa. Faculta-se às entidades executoras, dentro dos limites orçamentais, o conjunto de instrumentos de gestão que se traduzem, na prática, na autonomia executiva e administrativa desses programas.

Cada programa, embora possuindo a enumeração dos projectos e das dotações que lhe estão adstritas, revela-se como um mero exercício de programação, o qual, durante a execução, será ou não seguido em função das condicionantes globais das actividades programadas, sua temporalização e concretização.

¹ Cfr. art. 2º, al. f), e art. 7º, al. d), do citado diploma.



Da análise efectuada resultaram ilações no que respeita aos sistemas de informação globalmente considerados. Em particular, a base de dados do DPP assegura a confiança indispensável à utilização da informação, tendo em conta o seu papel no exercício das competências de acompanhamento e controlo de execução do PIDDAC e faculta análises nas diferentes vertentes de realização, mas carece de integração quanto aos compromissos e contratos das entidades executoras de PIDDAC, estando ausentes a interconexão com as bases de dados da DGO, DGDR e DGT e a implementação de rotinas de introdução de dados de execução / acompanhamento.

4.3.6 – Execução ao nível dos ministérios

Em 1998, a execução global dos ministérios foi analisada, em particular, na perspectiva das programações e execuções de dois ministérios, que possuem o Cap. 50º como principal fonte de financiamento do seu orçamento – o MA e o MCT.

4.3.6.1 – Execução do Ministério do Ambiente

A despesa prevista para o MA foi de 49,1 milhões de contos, o que representava 0,3% do PIB e 0,7% da despesa da AC.

Dotações do PIDDAC/98 para o MA

(em contos)

Fontes financiamento	MINISTÉRIO DO AMBIENTE				
	1997	1 998	1 999	ANOS SEGUINTE	
TOTAL	TOTAL	29 645 339	31 962 298	29 306 750	18 628 687
	Cap. 50º - FN	18 950 000	21 392 075	20 047 250	16 893 000
	Cap. 50º - FC	7 772 953	6 751 223	5 872 000	593 187
	O. Fontes - FN				
	O. Fontes - FC	2 922 386	3 819 000	3 387 500	1 142 500
PIDDAC TRADICIONAL	TOTAL	27 125 839	27 376 498	25 085 750	18 128 687
	Cap. 50º - FN	16 430 500	16 806 275	15 826 250	16 393 000
	Cap. 50º - FC	7 772 953	6 751 223	5 872 000	593 187
	O. Fontes - FN				
	O. Fontes - FC	2 922 386	3 819 000	3 387 500	1 142 500
PIDDAC APOIOS	TOTAL	2 519 500	4 585 800	4 221 000	500 000
	Cap. 50º - FN	2 519 500	4 585 800	4 221 000	500 000
	Cap. 50º - FC				
	O. Fontes - FN				
	O. Fontes - FC				

Fonte: OE/98

O PIDDAC Apoios, integralmente suportado pelo Cap. 50º do OE, tinha um peso de 14,3%. Os financiamentos comunitários possuíam uma previsão de 6,7 milhões de contos, ou seja, cerca de 21% do total.

No que diz respeito à execução dos programas do ministério, evidenciou-se:

- ◆ Os programas mais significativos do PIDDAC / Ambiente foram a REDE NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS, com 12,4%, CONSTRUÇÃO E REABILITAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURAS HIDRÁULICAS, com 14,4%, e, PROTECÇÃO, CONSERVAÇÃO E VALORIZAÇÃO DO DOMÍNIO PÚBLICO HÍDRICO, com 24,9% do total do Ministério. Em termos de taxa de execução, esses programas obtiveram, respectivamente, os indicadores de 51,3%, 79,6% e 94,5%, relativamente ao previsto. A execução global destes programas ascendeu a cerca de 10,235 milhões de contos, de um total de 20,434 milhões de



Tribunal de Contas

contos previstos no PIDDAC inicial. Fruto das alterações e reprogramações aquele montante situou-se nos 13,587 milhões de contos.

No que diz respeito aos maiores desvios de execução salientam-se:

◆ Alterações à programação inicial do PIDDAC/98 do MA:

SIGLA MIN	DESIGNAÇÃO	(em contos)			AJUSTADO / INICIAL	DESPESA / INICIAL	TAXA DE EXECUÇÃO DESPESA / AJUSTADO	REPRESENTATIVIDADE
		SOMA DE TOTAL INICIAL	SOMA DE TOTAL PIDDAC AJUSTADO	SOMA DE TOTAL DA DESPESA				
MA	PLANOS DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DOS RIOS SADO E MIRA	5.000	36.011	20.844	720,2%	416,9%	57,9%	0,1%
	QUALIDADE AMBIENTAL, INFORMAÇÃO/FORMAÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR	19.800	23.612	23.607	119,3%	119,2%	100,0%	0,1%
	REDE DE MONITORIZAÇÃO DA QUALIDADE DO AR	10.000	24.020	23.744	240,2%	237,4%	98,9%	0,1%
	GESTÃO E ORDENAMENTO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS E DA ZONA COSTEIRA – ALENTEJO	125.800	152.742	109.773	121,4%	87,3%	71,9%	0,6%
	FORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DAS POPULAÇÕES	34.500	122.500	122.006	355,1%	353,6%	99,6%	0,6%
	GESTÃO DA QUALIDADE DO AR DA REGIÃO NORTE	92.930	149.425	137.162	160,8%	147,6%	91,8%	0,7%
	SISTEMA DE INFORMAÇÃO AMBIENTAL	390.000	414.747	269.938	106,3%	69,2%	65,1%	1,4%
	REDE NACIONAL DE LABORATÓRIOS DO AMBIENTE	389.000	434.919	369.514	111,8%	95,0%	85,0%	1,9%
	ACÇÕES PREPARATÓRIAS DE PROGRAMAS AMBIENTAIS	570.000	730.000	618.290	128,1%	108,5%	84,7%	3,1%
	MELHORIA DOS PROCESSOS DE OBTENÇÃO E DIVULGAÇÃO DA INFORMAÇÃO METEOROLÓGICA	603.150	725.923	718.307	120,4%	119,1%	99,0%	3,6%
	REDE NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS	4.171.577	4.787.911	2.454.049	114,8%	58,8%	51,3%	12,4%

Fonte: DPP

Estes programas apresentam variações / reprogramações financeiras superiores a 10%, existindo programas que na sua execução apresentam desvios na ordem dos 100% e superior, só admissíveis por uma inadequação de programação e planeamento. De evidenciar que o quadro supra expressa em simultâneo baixas taxas globais de execução, embora tenham ocorrido reprogramações de vulto na execução financeira.

◆ Taxas de execução

Evidenciaram-se 4 programas cuja taxa de execução se revelou inferior aos 50%:

Execução do PIDDAC 98 – por ministério e por programa

SIGLA MIN	DESIGNAÇÃO	(em contos)						
		SOMA DE TOTAL INICIAL	SOMA DE TOTAL PIDDAC AJUSTADO	SOMA DE TOTAL DA DESPESA	AJUSTADO / INICIAL	DESPESA / INICIAL	TAXA DE EXECUÇÃO DESPESA / AJUSTADO	REPRESENTATIVIDADE
MA	PROLENTEJO	124.000	115.340	7.079	93,0%	5,7%	6,1%	0,0%
	PLANOS DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO MONDEGO, VOUGA E LIS	168.000	156.800	21.169	93,3%	12,6%	13,5%	0,1%
	AMBIENTE E CLIMA	388.476	274.090	40.966	70,6%	10,5%	14,9%	0,2%
	GESTÃO E ACOMPANHAMENTO DE FUNDOS COMUNITÁRIOS NA ÁREA DO AMBIENTE	245.750	245.750	118.494	100,0%	48,2%	48,2%	0,6%

Fonte: DPP

No entanto, a taxa global de execução do ministério situou-se nos 74,2% do total previsto.

◆ Inscrição de novos programas

Por último, refere-se ainda a inscrição de 2 novos programas durante a execução do PIDDAC, ACÇÕES NO DOMÍNIO DA QUALIFICAÇÃO AMBIENTAL, com 12,5 mc, e RECOLHA DE INFORMAÇÃO P/GESTÃO QUALIDADE DO AR E INFORMAÇÃO AO PÚBLICO, com 48,6 mc, que, todavia, não possuem qualquer execução.



4.3.6.2 – Despesa do Ministério da Ciência e Tecnologia

A despesa prevista para o MCT foi de 34,6 milhões de contos, o que representa 0,2% do PIB e 0,5% da despesa da AC. A programação do PIDDAC/98 para este ministério registou os seguintes valores:

Dotações do PIDDAC 98 para o MCT

(em contos)

	Fontes financiamento	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA			
		1997	1 998	1 999	ANOS SEGUINTE
TOTAL	TOTAL	24 088 419	32 191 834	36 178 785	
	Cap. 50° - FN	10 390 000	16 004 572	17 303 197	
	Cap. 50° - FC				
	O. Fontes - FN	203 000			
	O. Fontes - FC	13 495 419	16 187 262	18 875 588	
PIDDAC TRADICIONAL	TOTAL	310 000	320 000	242 000	
	Cap. 50° - FN	310 000	320 000	242 000	
	Cap. 50° - FC				
	O. Fontes - FN				
	O. Fontes - FC				
PIDDAC APOIOS	TOTAL	23 778 419	31 871 834	35 936 785	
	Cap. 50° - FN	10 080 000	15 684 572	17 061 197	
	Cap. 50° - FC				
	O. Fontes - FN	203 000			
	O. Fontes - FC	13 495 419	16 187 262	18 875 588	

Fonte: OE/98

O PIDDAC apoios representou 99% do total programado. Por sua vez, o FN representou 49,7%, sendo 50,3%, respeitantes a FC, destinados aos FSA do ministério.

No que respeita à execução do PIDDAC, ao nível dos programas, os maiores programas em termos de volume financeiro foram:

Execução do PIDDAC 98 – por ministério e por programa

SIGLA MIN	DESIGNAÇÃO	(em contos)			AJUSTADO / INICIAL	DESPESA / INICIAL	TAXA DE EXECUÇÃO DESPESA / AJUSTADO	REPRESENTA- TIVIDADE
		SOMA DE TOTAL INICIAL	SOMA DE TOTAL PIDDAC AJUSTADO	SOMA DE TOTAL DA DESPESA				
MCT	PROGRAMA BASE DE INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA	1.505.000	1.397.133	1.383.804	92,8%	91,9%	99,0%	4,7%
	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA	3.155.000	3.018.000	2.951.000	95,7%	93,5%	97,8%	9,9%
	PROGRAMA PRAXIS XXI	21.374.000	23.183.518	23.125.241	108,5%	108,2%	99,7%	77,9%

Fonte: DPP

Evidenciou-se o programa PRAXIS XXI, com um volume global de 77,9% do total do ministério, representando uma dotação ajustada de 23,183 milhões de contos. Seguiu-se o programa COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA que representava 9,9% do total, com 3,018 milhões de contos de dotação ajustada.

◆ Desvios de execução

O maior desvio de execução verificou-se no programa REFORÇO DA INFRA-ESTRUTURA GERAL DO MINISTÉRIO que, apesar de ter sido inscrito durante a execução do PIDDAC, atingiu somente uma taxa de execução de 27,9%.

◆ A taxa global de execução do PIDDAC do ministério cifrou-se em 99,4%.



- ◊ Verificou-se também a inscrição de dois novos programas, tendo um obtido uma taxa de execução de 100% e o outro de 27,9%.

Programas inscritos durante a execução do PIDDAC/98

SIGLA MIN	DESIGNAÇÃO	(em contos)					TAXA DE EXECUÇÃO DESPESA / AJUSTADO	REPRESENTATIVIDADE	PROGRAMAS ASSINALAR
		SOMA DE TOTAL INICIAL	SOMA DE TOTAL PIDDAC AJUSTADO	SOMA DE TOTAL DA DESPESA	AJUSTADO / INICIAL	DESPESA / INICIAL			
MCT	INSTITUTO DE INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA E TROPICAL		4.000	4.000	-	-	100,0%	0,0%	Projecto inscrito
	REFORÇO DA INFRAESTRUTURA GERAL DO MINISTÉRIO		26.240	7.323	-	-	27,9%	0,0%	Projecto inscrito

Fonte: DPP

- ◊ Verificaram-se diversas variações orçamentais no âmbito do Cap. 50º, sintetizadas do seguinte modo:

Variações orçamentais – Execução do OE /98 – Cap. 50 – Investimentos do Plano

(em contos)

MINISTÉRIO	OE INICIAL				OE CORRIGIDO				EXECUÇÃO DO OE			
	F.N.	F.C.	TOTAL	ESTRUT.	F.N.	F.C.	TOTAL	ESTRUT.	F.N.	F.C.	TOTAL	ESTRUT.
<i>MA</i>												
CORREN.	5942,713	2224,605	8167,318	24,85%	5696,428	2222,821	7919,249	24,87%	5110,824	876,171	5986,995	28,80%
Pessoal	177,351		177,351	0,54%	172,530	51,750	224,280	0,70%	158,380	25,339	183,719	0,88%
Bens serv	4025,090	2127,405	6152,495	18,72%	3890,721	2015,731	5906,452	18,55%	3431,381	726,841	4158,222	20,01%
Transfer	1740,272	97,200	1837,472	5,59%	1633,177	155,340	1788,517	5,62%	1521,063	123,991	1645,054	7,91%
CAPITAL	18625,287	6073,011	24698,298	75,15%	17717,750	6203,129	23920,879	75,13%	13383,821	1414,581	14798,402	71,20%
Aquis bens	15769,589	6073,011	21842,600	66,46%	14493,296	6203,129	20696,425	65,00%	10632,410	1414,581	12046,991	57,96%
Transfer	2855,698		2855,698	8,69%	3224,454		3224,454	10,13%	2751,411		2751,411	13,24%
TOTAL	24568,000	8297,616	32865,616	100,00%	23414,178	8425,950	31840,128	100,00%	18494,645	2290,752	20785,397	100,00%
<i>MCT</i>												
CORREN.	11213,376		11213,376	90,42%	10695,369		10695,369	88,58%	9973,990		9973,990	88,05%
Pessoal			0,000	0,00%			0,000	0,00%				
Bens serv	20,000		20,000	0,16%	14,924		14,924	0,12%	13,723		13,723	0,12%
Transfer	11193,376		11193,376	90,26%	10680,445		10680,445	88,45%	9960,267		9960,267	87,93%
CAPITAL	1188,324		1188,324	9,58%	1379,096		1379,096	11,42%	1353,944		1353,944	11,95%
Aquis bens	15,000		15,000	0,12%	12,125		12,125	0,10%	11,096		11,096	0,10%
Transfer	1173,324		1173,324	9,46%	1366,971		1366,971	11,32%	1342,848		1342,848	11,85%
TOTAL	12401,700		12401,700	100,00%	12074,465		12074,465	100,00%	11327,934		11327,934	100,00%

Fonte: DGO



4.4 – Programa do PIDDAC "Instalações para os Ensinos Básico e Secundário"

4.4.1 – Enquadramento

A auditoria desenvolveu-se junto das entidades responsáveis pela gestão e execução do Programa – as Direcções Regionais de Educação – e, bem assim, das entidades que a nível central têm atribuições de planeamento, coordenação e programação no âmbito do Programa.

Dados os requisitos de natureza técnica e a envolvente multifacetada do âmbito da auditoria, o trabalho foi desenvolvido por uma equipa multidisciplinar constituída por auditores de formação financeira e jurídica, assessorados por um especialista da área de engenharia civil.

De acordo com os objectivos estratégicos da auditoria, enquadrou-se a análise do Programa em termos das macro-referências dos Programas do Governo e das GOP, no período de 1990 a 1998, verificando-se ainda a existência de eventuais conexões e inter-relações entre as GOP e o PIDDAC anual, bem como a verificação dos sistemas de gestão, acompanhamento e controlo na perspectiva da concepção, organização e eficácia do Programa.

Em síntese, foram estabelecidos os objectivos operacionais que visavam a identificação dos sistemas de gestão e de informação, a caracterização do Programa PIDDAC, a definição da arquitectura da hierarquia decisional como instrumento da política pública sectorial ou de concretização das GOP, a monitorização das vertentes orçamentais, de programação e de execução, a análise do funcionamento dos suportes lógicos administrativo-financeiros do Programa, a análise da legalidade e regularidade financeira, o exame técnico, no âmbito da especialidade de engenharia civil, da amostra seleccionada de empreitadas das escolas, a aferição dos processos de controlo e a verificação da utilidade instrumental dos resultados, com vista aos ajustamentos ou reorientações programáticas pelos responsáveis.

Procedeu-se à avaliação dinâmica da eficiência operacional das DRE, através da análise do seguinte conjunto de variáveis e indicadores:

- ◆ Análise e aferição da subordinação do planeamento operacional ao estratégico;
- ◆ Análise dos procedimentos e das medidas de controlo interno adequadas à execução dos empreendimentos do Programa;
- ◆ População Escolar dos Ensinos Básico e Secundário, Pessoal Docente e Escolas da Rede Pública, no período de 1998/99;
- ◆ Novos Empreendimentos Escolares a entrar em funcionamento em 1999/2000;
- ◆ Empreendimentos realizados em 1997/98/99 e respectivos contratos adicionais e empreendimentos com contratos adicionais realizados em 1997/98/99;
- ◆ Custos do m² de construção, de edifícios e de arranjos exteriores;
- ◆ Empreendimentos adjudicados, concluídos e desvios apurados, entre 1990 e 1998;



- ◆ Evolução da realização financeira, entre 1990 e 1998;
- ◆ Testes de conformidade e substantivos aos processos relativos aos trabalhos a mais dos empreendimentos (população) realizados no período de 1997, 1998 e parte de 1999. Para este efeito, seleccionou-se uma amostra de 32 empreendimentos com maior valor em trabalhos a mais, ao nível de cada DRE.

4.4.2 – Breve caracterização do Programa

O Programa corporiza uma intenção simples, ao pretender dotar, quantitativa e qualitativamente, as cinco regiões do País de instalações escolares necessárias para os Ensinos Básico e Secundário.

O núcleo essencial desse interesse é a necessidade de garantir a existência de condições capazes para um normal arranque do ano escolar. Neste sentido, as DRE desenvolveram esforços para o cumprimento dos prazos de entrada em funcionamento dos empreendimentos escolares previstos, sejam criações, ampliações ou substituições. A finalidade essencial é o acolhimento dos alunos nas datas superiormente fixadas e a resolução atempada dos processos conducentes à colocação de pessoal docente e não docente.

O sucesso desta estratégia depende, em grande medida, da adopção prévia de medidas quantificadas, temporizadas e com adequado planeamento financeiro. O exame revelou que:

- ◆ Ao nível das GOP, assumiu-se um conjunto de intenções genéricas, não quantificadas, não temporizadas e sem programação financeira;
- ◆ O Mapa XI do OE enumerou os projectos e as dotações que lhe estavam adstritos e, neste sentido, revelou-se apenas como um exercício de programação.

O Programa “Instalações para os Ensinos Básico e Secundário” tem como finalidade a construção de novas escolas, pavilhões desportivos e ampliação de escolas já existentes, com vista a proporcionar a toda a população escolar dos dois graus de ensino – básico e secundário – a utilização dos recursos físicos escolares em condições de igualdade no acesso a uma educação de qualidade.

Os objectivos do Programa são de índole eminentemente financeira, formalizados ao nível do mapa XI do OE, não sendo visíveis marcas de ordenação e programação temporal, física e financeira suportadas em planos elaborados quer a nível dos serviços centrais do ME quer a nível das DRE.

4.4.2.1 – Execução financeira

4.4.2.1.1 – Global

No período de 1990 a 1998 a dotação inicial do Programa foi de 153 841 684 contos, observando-se uma redução de 7 078 022 contos (Cláusula de reserva) e um reforço de 12 371 366 contos, o que originou uma dotação ajustada de 159 135 028 contos. Deste valor foram utilizados 147 118 821 contos, a que corresponde uma taxa de realização global nacional de 92,45%.



(em contos)

Ano	Dotação Inicial	Cláusula	Reforços Reduções	Dotação Ajustada	Despesa Realizada	Taxa de Realização
	1	2	3	4=1-2+3	5	6=5/4
1990	14.000.000	- 1.331.045	401.400	13.070.355	12.789.632	97,85%
1991	13.029.500	- 2.132.600	49.791	10.946.691	10.653.621	97,32%
1992	10.057.500	- 454.835	933.126	10.535.791	10.081.685	95,69%
1993	10.863.500	- 819.034	683.266	10.727.735	10.228.818	95,35%
1994	13.211.000	- 579.710	61.092	12.692.382	8.062.057	63,52%
1995	20.000.000	-	5.218.132	25.218.132	23.210.234	92,04%
1996	22.886.320	- 905.250	753.293	22.734.363	21.145.286	93,01%
1997	24.143.711	- 502.485	2.852.629	26.493.855	25.422.804	95,96%
1998	25.650.150	- 353.063	1.418.637	26.715.724	25.524.684	95,54%
Total	153.841.684	- 7.078.022	12.371.366	159.135.028	147.118.821	92,45%

4.4.2.1.2 – Por DRE

Período 1990 / 1998

(em contos)

DRE	Dotação Inicial	Cláusula	Reforços	Dotação Ajustada	Despesa Realizada	Taxa de Realização
Norte	53.520.724	- 1.526.146	5.638.635	57.633.213	55.045.878	96%
Centro	37.155.638	- 2.559.179	3.062.006	37.658.465	34.147.576	91%
Alentejo	17.549.357	- 1.026.710	1.114.176	17.636.823	15.683.788	89%
Algarve	7.486.426	- 156.900	1.881.717	9.211.243	8.978.627	97%
Lisboa	38.129.539	- 1.809.087	674.832	36.995.284	33.262.952	90%
Total	153.841.684	- 7.078.022	12.371.366	159.135.028	147.118.821	92%

De notar que a DREN executou 37,4% dos recursos financeiros utilizados pelo Programa, no período de 1990 a 1998. Para este resultado contribuiu o facto de ter as maiores dotação inicial e reforços no referido período, o que permitiu uma maior despesa realizada face à prevista inicialmente.

A taxa de realização do Programa no período analisado foi de 92%, variando entre o mínimo de 89%, para a DRE Alentejo, e o máximo de 97%, para a DRE Algarve.



4.4.3 – Sistema global de gestão

4.4.3.1 – Introdução

Sendo o sistema um conjunto de elementos em interação, pressupõe a existência de vários níveis de gestão com funções diferenciadas.

Estamos, pois, neste caso, perante um sistema descentralizado que funciona através da hierarquia de níveis de decisão, com competências definidas em cada nível, estando as decisões das DRE submetidas a critérios definidos pelo Ministério da Educação.

Para efeitos de diagnóstico do sistema global de gestão, no que respeita a fragilidades e constrangimentos que importa minorar, a análise, em síntese, centrou-se em cinco áreas-chave. A saber:

- ◆ Económico-financeira;
- ◆ Pessoal;
- ◆ Concepção de Projectos;
- ◆ Planeamento;
- ◆ Patrimonial.

4.4.3.2 – Área económico-financeira

Nesta área foi possível detectar, ao nível da auditoria, o seguinte conjunto de fragilidades e constrangimentos:

- a) As DRE, como entidades executoras e dentro dos limites da dotação orçamental, dispõem do conjunto de instrumentos de gestão que se traduzem, na prática, na autonomia executiva e administrativa do Programa em análise.

No Mapa XI do OE estiveram inscritos até ao ano de 1996, inclusivé, empreendimentos (projectos) que deveriam ter execução nesse ano económico. Considera-se o termo “deveriam”, uma vez que factores externos às DRE podiam originar que os empreendimentos não fossem lançados no ano em questão, face:

- ◆ Aos atrasos causados, por parte das Autarquias, na disponibilização atempada dos terrenos;
 - ◆ Às reduções das verbas do PIDDAC disponíveis no início do ano por força da cláusula de reserva.
- b) A partir de 1997, inclusivé, o Programa teve, aquando da sua aprovação no Parlamento, apenas um projecto, com a mesma designação. No ano de 1998 a Assembleia da República inscreveu na DREN, autonomamente, mais três projectos EB 2,3 da Madalena, EB 2,3 de Serzedo e o Pavilhão



Desportivo da EB 1,2,3 de Pinheiro da Bemposta – alterando a prática iniciada em 1997 de inscrever apenas um projecto com a mesma designação.

O Programa, possuindo embora a enumeração dos projectos e das dotações que lhe estavam adstritas (até 1996 inclusivé), revelou-se como um mero exercício de programação, sendo ou não seguido durante a execução em função das condicionantes globais das actividades programadas.

- c) O facto de um projecto estar inscrito em PIDDAC, num determinado ano, não quer dizer, só por si, que o empreendimento se inicie e conclua nesse ano.

Aquando da elaboração da proposta de PIDDAC, as DRE consideram a existência de dois tipos de projectos:

- ◇ Os projectos novos (que se inscrevem pela primeira vez);
- ◇ Os projectos transitados (que já estavam inscritos no (ou nos) PIDDAC anterior (ou anteriores) quer tenham ou não tido execução.

A prática de programação revela que as DRE inscrevem em PIDDAC um determinado número de projectos, sabendo, à partida, que nem todos se concretizarão nesse ano. É uma estratégia de “*overbooking*” que protege as DRE de uma baixa execução, por motivos que lhes são alheios, nomeadamente falta de disponibilização de terrenos. Alguns projectos são inscritos com uma pequena verba apenas para “abrir a inscrição em PIDDAC”. Esta estratégia permite que um projecto previsto e que não pode ser lançado, transfira a sua dotação para outro inscrito com reduzido valor.

Não é de estranhar, portanto, a descaracterização sucessiva das programações apresentadas pelos Governos à AR e por esta aprovadas em sede de OE.

- d) Outro aspecto crítico relativo à gestão relaciona-se com a plurianualidade dos programas e dos projectos.

O mapa XI do OE explicitou até 1996, inclusivé, a despesa dos projectos, com indicação ainda de valores para o ano n (ano do orçamento).

Contudo, a plurianualidade que apresentou foi em relação ao registo dos projectos e das dotações aprovadas, ou seja, foi uma previsão efectuada pelas DRE das despesas a realizar no quadro dos projectos (em curso ou novos) incluídos em PIDDAC no quadro do orçamento.

Verifica-se, assim, que a distribuição plurianual da despesa dos projectos apareceu apenas para efeito de inscrição no PIDDAC, mas não dependeu de uma programação financeira rigorosa, porque as DRE não dispõem de contabilidade ao nível de cada projecto e, conseqüentemente, não efectuam o apuramento dos custos reais já realizados nem o registo dos compromissos assumidos.

- e) A utilização de indicadores dos custos do metro quadrado (m^2) de construção dos edifícios e dos arranjos exteriores dos empreendimentos escolares insere-se numa lógica de planeamento e gestão que deve apoiar a actividade das administrações no cumprimento dos princípios da economicidade e do rigor na gestão do dinheiros públicos. A análise deste tipo de indicadores pode permitir, especificamente, a identificação de disfunções de eficiência no que respeita às construções escolares.



f) Outro aspecto relevante diz respeito ao custo das aquisições e expropriações, o qual deverá originar um cálculo diferenciado de indicadores de custo do m², como se evidencia:

- ◇ Custo do m² da construção (sem incluir os custos das aquisições e expropriações);
- ◇ Custo do m² dos edifícios e dos arranjos exteriores (incluindo o custo total da construção, das aquisições e expropriações);
- ◇ Custo do m² das expropriações e aquisições (referentes apenas às despesas realizadas na disponibilização de terrenos necessários à realização das obras).

Desta forma poderão vir a ser definidas áreas de custos em função do grau de dificuldade da construção e da obtenção dos terrenos, contribuindo para uma melhor orientação e rigor da programação e gestão dos investimentos do Estado.

Por outro lado, acresce ainda a vantagem de o dono da obra passar a estar na posse de valores de referência do custo de m² de construção, de edifícios e de arranjos exteriores, por grau de dificuldade de execução dos empreendimentos, podendo contribuir desta forma para aperfeiçoar a avaliação das propostas dos empreiteiros na fase de concurso.

g) A este conjunto de fragilidades e constrangimentos não podemos deixar de acrescentar a inexistência de uma verdadeira gestão económico-financeira, ao nível dos empreendimentos (projectos), nas DRE, face à inexistência de contabilidade analítica, com a conseqüente impossibilidade de explorar todas as suas conseqüências e potencialidades. Por estranho que pareça, as DRE não conhecem os custos reais ao nível de cada empreendimento (projecto).

4.4.3.3 – Área de pessoal técnico

As exigências ao nível de fiscalização das empreitadas de construção das escolas são absolutamente indispensáveis, uma vez que as obras se desenvolvem a um ritmo acelerado para que a conclusão da 1ª fase tenha lugar antes do início do ano escolar e as empreitadas por série de preços requerem o acompanhamento diário dos trabalhos, para se proceder ao controlo da qualidade e medição dos trabalhos que ficam por vezes encobertos ou inacessíveis.

Face às exigências assinaladas salientam-se, em particular, os seguintes constrangimentos:

- a) O número dos efectivos técnicos geridos constitui um travão face às limitações dos Quadros Técnicos dos Empreendimentos, havendo, sobretudo ao nível das DRE do Norte, Centro, Alentejo e Algarve, uma situação geral deficitária de engenheiros e fiscais para desempenhar em regime de tempo inteiro as funções que competem à fiscalização. Por esse motivo, os agentes de fiscalização são também envolvidos em actividades de manutenção e elaboração de projectos.
- b) As DRE não dispõem de Normas Internas de Procedimentos (NIP) ao nível do acompanhamento dos empreendimentos.

4.4.3.4 – Área de concepção de projectos

- a) Os novos edifícios escolares são construídos, na sua maioria, a partir de projectos tipo, concebidos pela DGAE (ex - DEGRE).



A inovação pedagógica que tem acontecido nos últimos anos exigiu, como é natural, resposta da parte física das instalações e da adequação dos equipamentos disponíveis. Em alguns casos os projectos exigem adaptações logo na fase de construção dos edifícios, havendo que introduzir normativos inovadores nos projectos e alterações qualitativas nos edifícios.

A Lei Orgânica de 1993 (DL n.º 141/93, de 26/04) extinguiu a Divisão de Projectos prevista na anterior Lei Orgânica das DRE (DL n.º 361/89, de 18/10).

As limitações de quadros técnicos ao nível de arquitectos (DRE Norte, Centro, Alentejo e Algarve) e a falta duma Divisão de Projectos tornam ainda mais difícil a exigência de projectos de qualidade. Por outro lado, há necessidade de maior intervenção das DRE a nível do estudo e concepção dos projectos em termos arquitectónicos e a nível de factores como a cultura local, a envolvente ambiental, o clima e os materiais utilizados.

O projecto de qualquer obra de engenharia constitui peça chave para a garantia de sucesso de todo o processo de construção. Em particular no projecto de escola, a deficiente avaliação das condições naturais da região para implantação da obra, nomeadamente no que se refere às condições topográficas, de fundação e à natureza dos terrenos, à existência de obstáculos a ultrapassar ou de bens a preservar e ao regime hidrológico local, é motivo que leva a custos acrescidos e a dificuldades no cumprimento dos prazos contratuais.

O projecto inclui diversas fases as quais correspondem a diferentes níveis de desenvolvimento das soluções.

Pondo de parte as fases iniciais, Programa preliminar e Programa base, há a destacar o estudo prévio, o projecto base, também designado de anteprojecto, e o projecto de execução. Muitas vezes a fase de anteprojecto é assimilada pela seguinte, o que permite diminuir o período de tempo necessário para a conclusão do projecto de execução. Nestes casos o projecto, designação simples do projecto de execução, deve aglutinar os elementos próprios de cada uma destas duas fases.

O estudo prévio tem como principal objectivo a avaliação das diferentes soluções que satisfaçam as condições estabelecidas à partida pelo dono da obra. Para além de outros elementos, o estudo prévio deve conter os seguintes: dimensionamento aproximado, características principais dos elementos fundamentais da obra e estimativa do custo da obra.

- b) O actual estatuto orgânico da DGAE (DL n.º 122/99, de 19/04) estabelece, entre outras, as competências para, no âmbito dos recursos físicos, promover a inovação e a qualidade das instalações escolares, em articulação com os serviços centrais, regionais e autarquias. Este serviço já propôs o abandono quanto antes do recurso a projectos-tipo repetitivos e de menor qualidade funcional e construtiva, privilegiando e promovendo a adequada integração das escolas na região em que se inserem, de acordo com as exigências construtivas e climáticas próprias dos locais onde serão edificadas, garantindo uma boa adaptação do projecto ao terreno, o qual deve ser escolhido de acordo com critérios técnicos.

A DGAE intervém, também, de acordo com as suas competências, em edifícios escolares classificados e em construções escolares com projecto especial e investiga aspectos referentes a edifícios escolares, tendo em vista a inovação e normalização de tipologias, elaborando, pelos seus próprios meios ou com recurso ao exterior, projectos especiais.



4.4.3.5 – Área de planeamento

O planeamento da concepção e da construção escolar insere-se num quadro de gestão em que as decisões de investimento e de financiamento são interdependentes e não devem ser tomadas isoladamente.

As dificuldades apresentadas para o exercício de planeamento, ao nível das DRE, são as seguintes:

- ◆ Escolha pouco selectiva dos terrenos indicados pelos Municípios;
- ◆ Falta de levantamentos topográficos atempados dos terrenos;
- ◆ Falta de reconhecimentos geológicos e geotécnicos dos terrenos existentes;
- ◆ Projectos de execução pouco rigorosos e deficientemente medidos.

Estas dificuldades resultam em grande parte da pressão política e social exercida sobre as DRE no sentido de que, uma vez aprovado o projecto da Escola em sede PIDDAC desse ano, fique em condições de entrar em funcionamento no ano escolar seguinte (1ª fase em Agosto e 2ª fase em Março).

A realização de adequado planeamento pressupõe a existência de estruturas de coordenação e acompanhamento técnico a nível das DRE, organizadas em função das suas competências e responsabilidades.

É fundamental, no âmbito das DRE, a realização de estudos aprofundados e rigorosos com vista ao planeamento da rede escolar. Desta forma é possível conhecer as necessidades dos recursos físicos do sistema e a grandeza dos investimentos a concretizar no parque escolar de cada DRE, cujo ritmo de execução pode sempre ser controlado.

Nesta conformidade, com uma distância no mínimo de dois anos, devia ser dado início à preparação de um “plano de intervenção no parque escolar” (Plano de Médio Prazo), apoiado em estudos de carta escolar e levantamentos de necessidades em cada região, que deveria ser ajustado periodicamente em função das prioridades que fossem identificadas e da capacidade de realização.

É importante que este trabalho seja desenvolvido ao nível de uma subunidade orgânica de Planeamento, em cada DRE, que garanta a articulação permanente entre os diversos serviços, com vista à realização de um trabalho integrado e coerente.

4.4.3.6 – Área patrimonial

Trata-se de uma área em que não existe qualquer espécie de gestão ao nível das DRE.

Em matéria de edifícios escolares, a gestão está centralizada na Direcção-Geral do Património e cinge-se aos limites de mero inventário.

Perante o actual cenário, torna-se indispensável introduzir, ao nível de cada DRE, uma nova cultura que coloque esta área sob uma verdadeira gestão patrimonial. A gestão deve comportar um conjunto de procedimentos fundamentais, nomeadamente, um inventário actualizado do parque escolar, a



elaboração de fichas com a história das escolas, incluindo indicadores económicos, tais como custo previsto e custo efectivo das obras, os investimentos realizados em equipamentos e os investimentos realizados ao nível da recuperação do edifício e/ou arranjos exteriores.

4.4.3.7 – Plano de Actividades e Relatórios de Actividades

Os Planos de Actividades (PA) e os Relatórios de Actividades (RA) são documentos fundamentais que devem produzir informação compreensível e útil para os decisores e/ou quaisquer entidades que necessitem de indicadores sobre os progressos ou a obtenção de resultados de uma determinada actividade.

Os PA apresentados pelas DRE fixam, de uma forma genérica, objectivos de gestão e planeamento ao nível das construções escolares que não são cobertos por acções devidamente quantificadas nem calendarizadas. Temos, assim, o estabelecimento de intenções reduzidas nas suas ambições.

Os PA deviam descrever os investimentos previstos e discriminá-los por tipo de investimento (por exemplo, investimento em novas construções (criações), ampliações, substituições ou pavilhões desportivos). Estas descrições deviam registar o resultado final das discussões e negociações entre os gestores das DRE e a Tutela. Desta forma assegura-se não só que todos estão envolvidos na implementação do plano como compreendem as suas limitações e eventuais insucessos.

A validade dos elementos incluídos nos RA fica inegavelmente diminuída desde que não possa ser comparada com PA devidamente elaborados.

Apenas cumpriram as funções essenciais de avaliar resultados e apurar e determinar as causas dos desvios, os RA da DRE Norte, de 1997 (avaliação intercalar), e da DRE Algarve, de 1993 a 1998. No entanto, nenhum dos RA foi aprovado pela Tutela.

4.4.4 – Indicadores de avaliação da situação do Programa a nível nacional

4.4.4.1 – Introdução

Os indicadores apresentados seguidamente baseiam-se no estudo desenvolvido no que respeita aos empreendimentos escolares ao nível das cinco DRE. A análise espacial do apuramento de valores permite, especificamente, a identificação e comparação de disfunções de eficiência – ao nível das cinco DRE – que deverão ser analisadas na sua génese, de forma a incorporarem o quadro nacional e regional de preocupações e de aspectos a melhorar no funcionamento destas organizações.

4.4.4.2 – Metodologia

Na avaliação global dos resultados foram considerados os elementos alcançados durante o trabalho técnico da auditoria para as cinco DRE e procedeu-se aos seguintes apuramentos:

- ◆ Valores máximo, média e desvio padrão para os custos com trabalhos a mais e o custo do m² de construção, de edifícios e de arranjos exteriores;

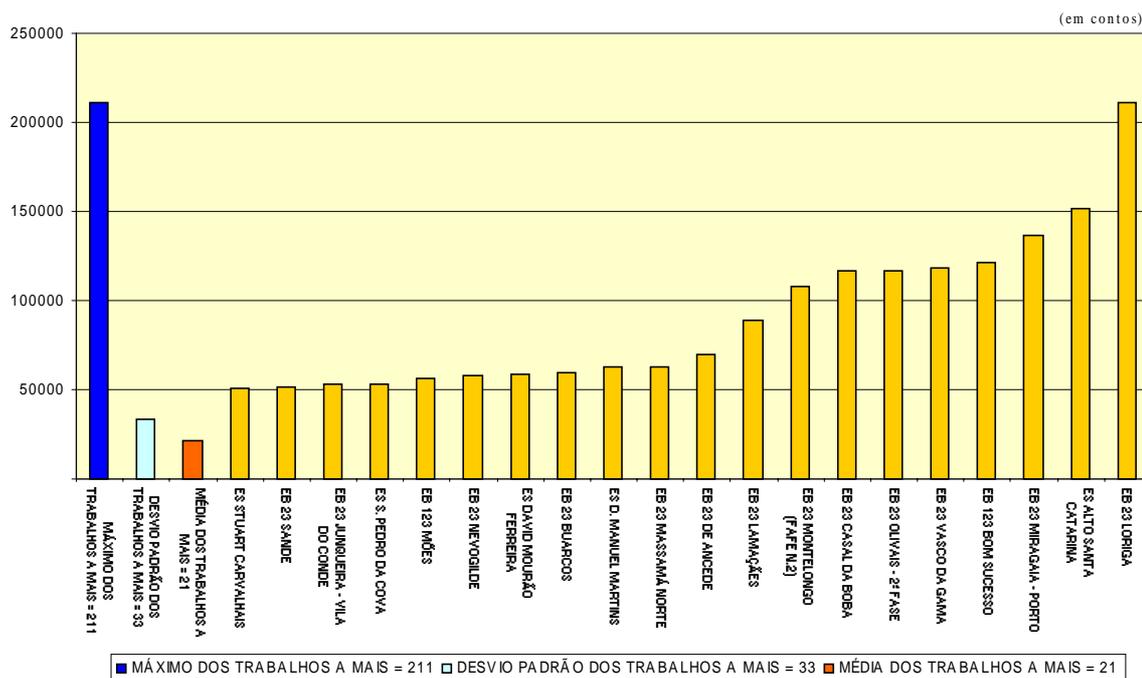


- ◆ Custo total despendido em trabalhos a mais para um período de 3 anos (1997/98 e parte de 1999);
- ◆ Principais atrasos na conclusão dos empreendimentos entre 1990 e 1998;
- ◆ Número total de empreendimentos adjudicados e concluídos entre 1990 e 1998;
- ◆ Nível da população escolar e do parque escolar, número total de alunos, de professores e de escolas da rede pública existentes em 1998.

4.4.4.3 – Custo dos trabalhos a mais, por empreendimento

Para efeito da presente análise consideraram-se apenas os empreendimentos com valor superior a 50 000 contos. A análise foi desenvolvida considerando os valores incluídos nos Mapas de Empreendimentos com termos adicionais realizados em 1997/98 e parte de 1999, ao nível das 5 DRE.

Média, Desvio Padrão e Desvio Máximo do custo de trabalhos a mais, por empreendimento



Fonte: DRE – Mapa de Empreendimentos com Termos Adicionais realizados em 1997/98/99.

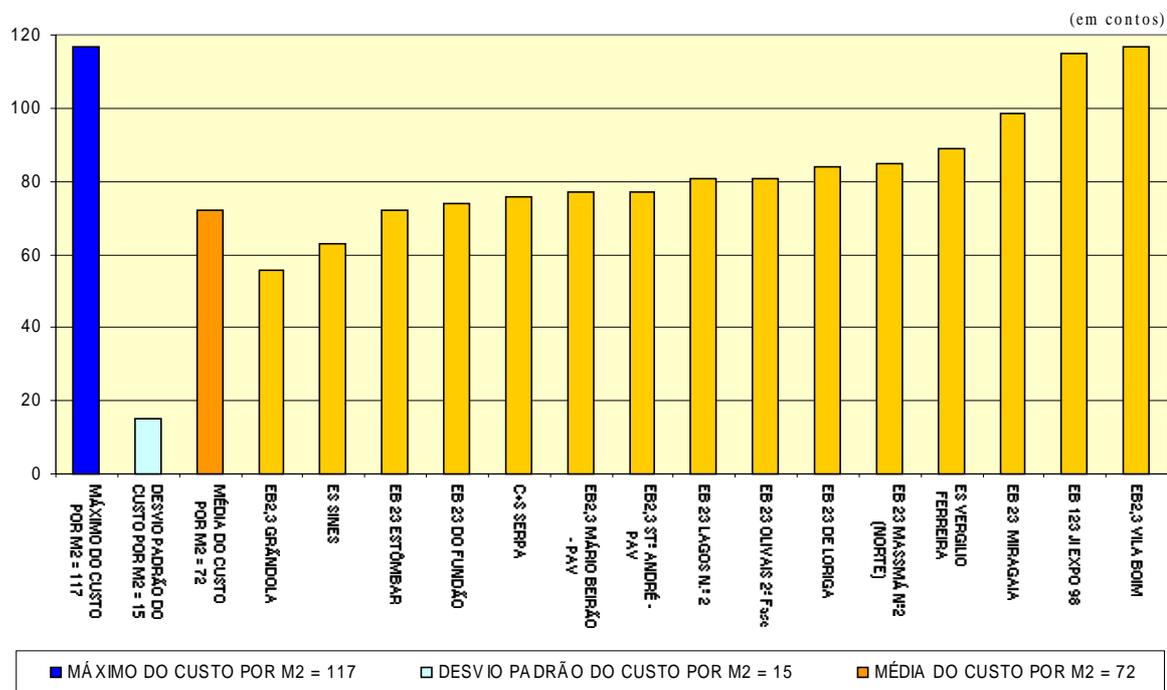
O custo máximo, a nível nacional, em trabalhos a mais, verificou-se no empreendimento de EB 2,3 Loriga, da DREC – 211 256 000\$00 (47% do valor de adjudicação). Outros custos significativos foram observados na ES Alto de Santa Catarina, da DREL – 151 420 775\$00 (18% do valor de adjudicação) e EB 2,3 Miragaia, da DREN – 136 864 080\$00 (14% do valor de adjudicação).

4.4.4.4 – Custo do m² de construção dos edifícios, por empreendimento



A análise foi desenvolvida considerando os empreendimentos incluídos nos Mapas de Custos de Construção, com todos os campos de informação preenchidos.

Média, Desvio Padrão e Desvio Máximo do custo do m² de construção dos edifícios



Fonte: DRE – Mapa de Custos de Construção.

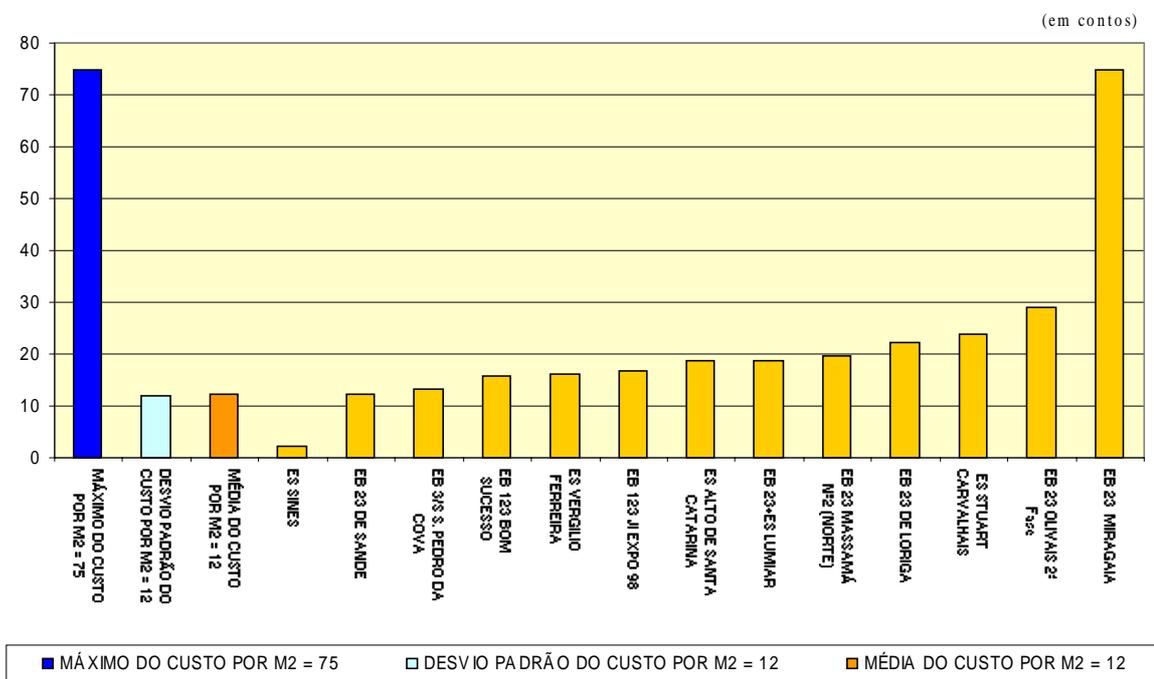
O custo máximo de construção de edifícios, a nível nacional, verificou-se no empreendimento EB 2,3 Vila Boim, da DRE Alentejo (117 contos/m²). Outros custos significativos foram observados na EB 2,3 Vasco da Gama-Expo/98, da DREL (115 contos/m²) e na EB 2,3 Miragaia, da DREN (98 contos/m²).

4.4.4.5 – Custo do m² de construção dos arranjos exteriores, por empreendimento

A análise foi desenvolvida considerando os valores incluídos nos Mapas de Custos de Construção.



Média, Desvio Padrão e Desvio Máximo do custo do m² de construção dos arranjos exteriores



Fonte: DRE – Mapa de Custos de Construção.

O custo máximo do m² de construção de arranjos exteriores, a nível nacional, atingiu o valor de Esc. 75 048\$00. Este valor verificou-se no empreendimento da EB 2,3 Miragaia, da DREN, situando-se em 6 vezes o custo médio nacional.

4.4.4.6 – Desvios em relação à programação financeira

A análise foi desenvolvida considerando o total dos valores de adjudicação e de trabalhos a mais, de cada DRE. Os valores foram apurados através dos Mapas de Empreendimentos com Termos Adicionais Realizados em 1997/98/99.

Custos totais de trabalhos a mais

(em contos)

DRE	Valor de Adjudicação	Valor dos Trabalhos a Mais
Norte	24.831.633	1.151.220
Centro	21.820.480	1.322.617
Alentejo	10.021.000	380.512
Algarve	7.418.519	257.246
Lisboa	22.405.009	1.310.860
Total	86.496.641	4.422.455

Fonte: DRE – Mapas de Empreendimentos com Termos Adicionais Realizados em 1997/98/99.

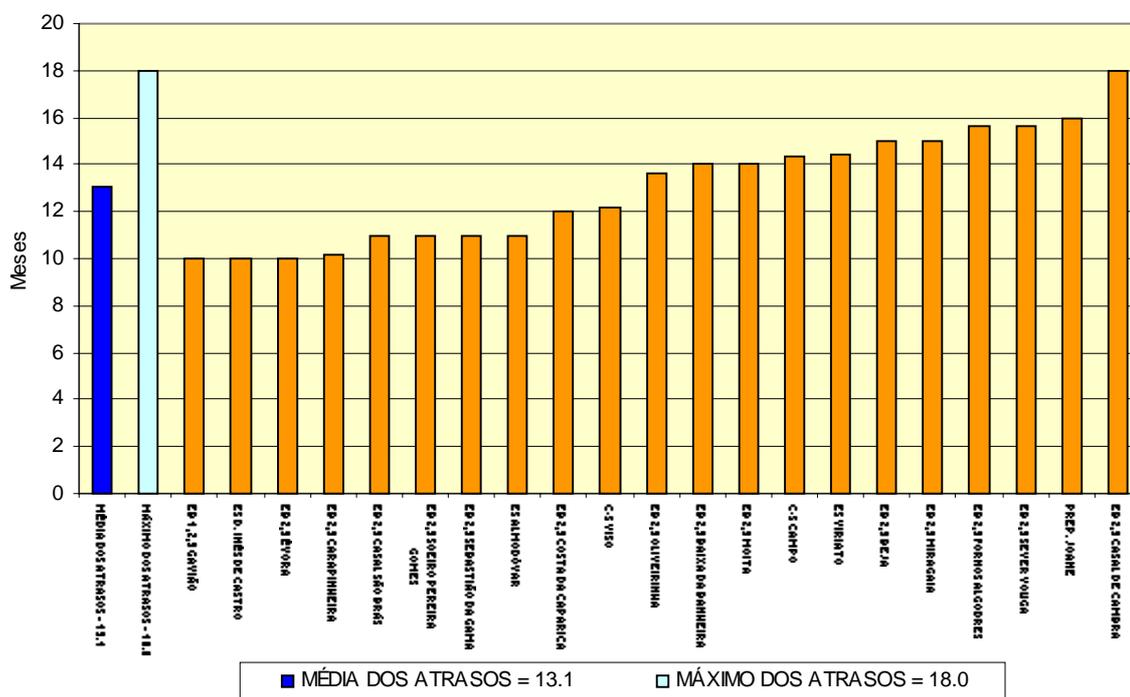


Em três anos, 1997/98/99, foram pagos Esc. 4 422 455 013\$00 de trabalhos a mais nas cinco DRE. O dispêndio máximo absoluto verificou-se na DREC.

4.4.4.7 – Principais atrasos na conclusão dos empreendimentos

A análise foi desenvolvida considerando os empreendimentos incluídos nos Mapas de Obras Adjudicadas, Concluídas e Desvios Apurados (1990/1998).

Média e Máximo dos Atrasos Verificados na Conclusão dos Empreendimentos



Fonte DRE – Mapas de Obras Adjudicadas, Concluídas e Desvios Apurados (1990/1998).

O máximo dos atrasos foi verificado no empreendimento EB 2,3 de Casal de Cambra (18 meses), da DREL. Seguem-se a EP de Joane (16 meses), da DREN, a EB 2,3 de Fornos de Algodres e a EB 2,3 de Sever do Vouga, ambas da DREC, com aproximadamente 16 meses de atraso.

4.4.4.8 – Número total de empreendimentos concluídos, por DRE, entre 1990 e 1998

A análise de valores considerou os empreendimentos adjudicados e concluídos, ao nível das 5 DRE, em que estas foram “dono de obra”. Os valores foram obtidos através do Mapa de Obras Adjudicadas, Concluídas e Desvios Apurados (1990/1998), apresentados por cada DRE.



Totais de empreendimentos adjudicados e concluídos entre 1990 e 1998, em que as DRE foram “dono de obra”

DRE	Número de Empreendimentos Concluídos
Norte	120
Centro	146
Alentejo	49
Algarve	32
Lisboa	115
Total	462

Fonte: DRE – Mapa de Obras Adjudicadas, concluídas e desvios apurados (1990/1998).

O mais elevado número de empreendimentos concluídos verificou-se na DRE Centro.

4.4.4.9 – Distribuição da população escolar, de docentes e escolas da rede pública, em 1998/1999

O apuramento de valores considerou os elementos constantes dos Mapas da População Escolar, Número de Docentes e Escolas da Rede Pública, elaborados e apresentados pelas 5 DRE.

Distribuição dos alunos dos Ensinos Básico e Secundário, docentes e Escolas da Rede Pública por DRE

DRE	Número de Alunos do Ensino Básico	Número de alunos do Ensino Secundário	Número de Docentes	Número de Escolas da Rede Pública
Norte	460.040	102.820	53.513	4.314
Centro	176.995	56.989	25.926	2.707
Alentejo	54.361	15.364	7.426	742
Algarve	41.015	13.315	5.364	342
Lisboa	326.225	129.390	45.403	2.508
Total	1.058.636	317.878	137.632	10.613

Fonte: DRE – Mapas da População Escolar, Docentes e Escolas da Rede Pública.

A DRE do Norte assegura, a nível nacional, a orientação, coordenação e apoio ao maior número de alunos do Ensino Básico (43%), Docentes (39%) e Escolas da Rede Pública (41%).

4.4.5 – Factores que influenciam a qualidade e os custos de construção dos novos empreendimentos escolares

Para avaliar a qualidade de construção das novas Escolas dos Ensinos Básico e Secundário tomou-se por referência as instalações escolares que foram analisadas durante a auditoria.

As escolas da rede pública analisadas obedecem, em geral, a programas funcionais e tipologias de edifícios escolares que correspondem às soluções desenvolvidas nos anos 80 ou a versões adaptadas, com excepção das Escolas de EB 2,3 de Loriga, EB 2,3 de Miragaia, ES Alto de Santa Catarina e EB



2,3 Vasco da Gama (EXPO/98), realizadas com projectos próprios para o local (chamados projectos especiais).

Para efeitos de avaliação da qualidade das construções escolares observadas, a análise localiza-se em sete áreas de intervenção: terrenos, projectos de execução, regime das empreitadas, erros e omissões dos projectos, termos adicionais, prazo de execução e fiscalização.

4.4.5.1 – Terrenos

O lançamento e posterior realização de novas Escolas requer estudos aprofundados a nível regional, pois a ordem de grandeza dos investimentos depende, na primeira fase, das condições dos terrenos disponíveis.

Ao preparar a proposta para a construção de uma Escola, o empreiteiro planeia a realização dos trabalhos de acordo com uma lógica em que ordena as actividades segundo a sua sequência natural e de maneira a otimizar os meios humanos e materiais que deve colocar em obra.

Este planeamento é feito admitindo que toda a zona de construção estará, por um lado, à sua inteira disposição e, por outro, que é de boa qualidade, não tendo problemas de segurança, acessibilidade, linhas de água confinantes e níveis freáticos altos, entre outros. Não se verificando estas condições, o adjudicatário tem que abrir uma frente de trabalhos restrita ou eventualmente várias frentes, caso em que lhe é exigido dispor de meios para actuar local e pontualmente.

Na aprovação dos terrenos cedidos pelos municípios, observou-se que as DRE não têm muita capacidade de escolha porque: (a) a disponibilidade de terrenos é limitada; (b) os terrenos com melhores características orográficas e geotécnicas são mais caros, se implicam expropriações, e são apetecíveis para outros fins; (c) os municípios garantem para si os terrenos com maior potencial para habitação e outros fins, com preços de construção acessíveis.

a) Relativamente às escolas que foram auditadas, verificaram-se casos de:

- ◇ Fundações indirectas por estacas com os correspondentes encargos avultados e agravados por não terem sido previstos no projecto posto a concurso;
- ◇ Terrenos com declives superiores a 5% e até a 10% que exigiram grandes movimentos de terras e a construção de taludes, contenções, muros de suporte, rampas e escadarias que agravaram muito o valor da empreitada;
- ◇ Acentuado desnível entre o recinto escolar e as áreas adjacentes com problemas de segurança e acessibilidade, que foram bem “resolvidos” pelas DRE, mas com custos acrescidos por não terem sido previstos em projecto;
- ◇ Camadas de aterro de altura considerável que oneraram excessivamente a construção;
- ◇ Linhas de água confinantes aos terrenos que obrigaram a desvios, estabilização de margens e entubamentos, cujos custos foram suportados pelas DRE;
- ◇ Níveis freáticos altos, com encargos inerentes às redes de drenagem e de impermeabilização de pavimentos em espaços especiais;
- ◇ Necessidade de demolição de construções existentes e principalmente de desvio ou desactivação de linhas aéreas de alta tensão, casos em que os contactos com a EDP não



foram, por vezes, céleres e ajustados às necessidades de disponibilização dos terrenos para a construção.

- b) No entanto, também se devem realçar os aspectos positivos, tais como:
- ◇ Os terrenos estão em geral bem inseridos no tecido urbano;
 - ◇ As escolas estão dotadas no exterior, quer a custas dos municípios quer das DRE, com parques de estacionamento para responder às necessidades diárias de professores e alunos e às actividades extra-escolares, com a abertura do pavilhão gimnodesportivo à comunidade local;
 - ◇ A orientação das Escolas é geralmente boa, não se tendo observado terrenos com encostas voltadas ao quadrante Norte;
 - ◇ A configuração dos terrenos permitiu em geral uma implantação satisfatória dos edifícios e campos de jogos, embora por vezes agravada por escadas, muros e rampas que prejudicaram a articulação entre os diversos espaços escolares.

4.4.5.2 – Projectos de execução

Pela observação das peças escritas e desenhadas dos projectos de execução postos a concurso e pela análise dos termos adicionais e erros e omissões dos projectos, verificou-se que parte destes não se apresentavam em conformidade com os objectivos que, mesmo assim, se consumaram em obra, o que alerta para a importância do controlo de qualidade a exercer a nível dos projectos, de modo a que não sofram alterações no decorrer das obras que acabam por se reflectir em custos adicionais.

Impõe-se, assim, que o projecto seja desenvolvido criteriosamente, despistando e solucionando todas as situações que possam surgir em obra.

Para tanto e para além da qualificação dos técnicos, são condições necessárias para um bom projecto a disponibilidade de informação necessária e tempo para reflexão.

Nesta área dos projectos de execução, salientam-se importantes elementos recolhidos na análise e que fundamentam as nossas observações de auditoria. A saber:

- ◆ Os levantamentos topográficos nem sempre existiram e por vezes estavam desactualizados ou eram imprecisos;
- ◆ Não foram efectuadas sondagens geotécnicas do terreno de fundação, para ajustar o projecto-tipo ou projectos especiais de fundações às características geológicas e geotécnicas do solo e para se elaborarem projectos de escavação, contenção e drenagem;
- ◆ Não foram tomadas por escrito as medidas urgentes e coordenadas para a remoção das existências (ex.: construção clandestina, linha de alta tensão) no terreno e de pressão junto dos municípios para a definição das cotas dos terrenos ou infra-estruturas envolventes aos terrenos das escolas;



- ◆ Os projectos de execução de arquitectura e estrutura foram muitas vezes deficientemente adaptados ao terreno e com indefinições e, na maior parte dos casos, o trabalho do medidor-orçamentista não teve rigor;
- ◆ Os projectos de execução de arquitectura nem sempre foram actualizados, persistindo materiais e equipamentos desajustados da realidade de hoje;
- ◆ Os projectos de execução dos arranjos exteriores não existiram, tendo sido desenvolvidas plantas de implantação e de pavimentos, mas não foram efectuados cortes de terreno para estabelecimento de plataformas, taludes, muros de suporte e de vedação necessários. Quando os terrenos tinham declives acentuados, os adicionais multiplicaram-se em movimentos de terras, muros de suporte e de vedação que, por vezes, atingiram, nas escolas auditadas, valores significativos, para os quais os comprovativos das medições globais, na maior parte dos casos, não existiram.
- ◆ Os projectos de execução de fundações basearam-se numa determinada altura de escavação e profundidade do “fixe”, pelo que grandes alturas de aterros ou de depósitos de detritos exigiram fundações indirectas com pegões ou estacas, com os encargos inerentes não previstos no projecto;
- ◆ Os projectos das instalações eléctricas e telefónicas não foram renovados com vista à sua adaptação à existência de salas de informática, INTERNET e centrais telefónicas digitais;
- ◆ Foram poucos os casos em que existiram instalações contra intrusão e de detecção de incêndios nos projectos de instalações especiais.
- ◆ Não se detectou que as DRE tenham nomeado coordenadores de segurança do projecto, conforme o exigido pelo DL n.º 155/95, de 1 de Julho;
- ◆ A maior parte das empreitadas não dispunha de Plano de Segurança e de Saúde.

4.4.5.3 – Regime jurídico das empreitadas

A maior parte dos concursos lançados pela DREL e DREC foram exclusivamente em regime de série de preços. Nas outras DRE foi utilizado, geralmente, o regime misto: edifícios por preço global e o resto da empreitada por série de preços, com pequenas variações, como a de se integrarem os balneários, campos de jogos e PT na empreitada por série de preços.

O lançamento das empreitadas exclusivamente em regime de série de preços, parece ter advindo da falta de confiança das DRE, quer nos projectos quer nas medições postas a concurso. Esta foi a forma técnica mais cómoda para ultrapassarem as indefinições dos projectos, os desajustamentos na implantação, a falta de projectos de arranjos exteriores e as medições virtuais.

No entanto, o regime das empreitadas por série de preços só deveria ser aplicado a obras em que não seja possível definir com exactidão os objectos das empreitadas, mas nunca, como alternativa, quando não existem projectos de execução rigorosos.

Por outro lado, a fiscalização das empreitadas por série de preços tem maiores exigências técnicas de controlo e medição dos trabalhos, a que os fiscais não residentes não conseguem responder.



4.4.5.4 – Erros e omissões do projecto

Relativamente aos erros e omissões do projecto, verificaram-se alguns casos em que os valores destes atingiram percentagens elevadas face aos valores de adjudicação, apesar de terem sido executados projectos-tipo, já várias vezes utilizados.

Observou-se, também, em todas as DRE, uma falta generalizada de medições parciais, detalhadas e discriminadas de todos os artigos, nos mapas de medições postos a concurso, o que era essencial para que se tivesse podido verificar correctamente os eventuais erros e omissões e evitado alguns casos de medições efectuadas em obra.

Por outro lado, não deveriam ter sido aceites mapas de quantidades totais do empreiteiro sem estarem acompanhados por medições parciais, detalhadas e discriminadas, para que o projectista tivesse podido verificar o eventual erro sem ter que remedir novamente o artigo.

Nalgumas situações, verificou-se a falta de notificação do empreiteiro pelas DRE, dentro do prazo legal, sobre a sua decisão relativamente aos erros e omissões, embora os empreiteiros não fizessem valer a estatuição legal de considerar tais reclamações tacitamente aceites, nos termos do art. 13º, n.º 4, do DL n.º 405/93.

Em alguns projectos especiais, como foi o caso das escolas da Loriga e Miragaia, a fiscalização substituiu-se aos projectistas no apuramento final dos valores reclamados pelos empreiteiros, mostrando-se este procedimento incorrecto, já que esta apreciação competia aos projectistas.

4.4.5.5 – Trabalhos a mais

As empreitadas tiveram, em geral, trabalhos a mais com preços contratuais, trabalhos a menos e trabalhos a mais com preços acordados.

Da análise dos trabalhos a mais observou-se que:

- ◆ Em geral, nos trabalhos executados por série de preços não se detectaram nem foram facultados projectos, pormenores e medições detalhadas em obra, de modo a justificar as quantidades totais, de acordo com o disposto nos arts. 60º e 161º, als. b), e h), do DL n.º 405/93 e, nalguns casos, houve artigos de empreitadas por preço global que foram objecto de remedição em obra, em violação do disposto no art. 7º do DL n.º 405/93;
- ◆ Nalguns casos, as medições no projecto eram “virtuais”, pelo que as medições reais foram bastantes superiores às projectadas, mostrando-se nestas situações, em geral, os preços unitários elevados face aos de mercado;
- ◆ Os trabalhos a mais não decorreram, em geral, de circunstâncias imprevistas à execução das obras, mas a deficiências de previsão dos projectos, a falta/deficiência de medições detalhadas e a alterações qualitativas e de funcionalidade por vontade do dono da obra, não cabendo na previsão do art. 26º do DL n.º 405/93, preterindo-se, conseqüentemente, o procedimento adequado à formação dos contratos.



4.4.5.6 – Prazo de execução

A escolha pouco selectiva dos terrenos apresentados pelos municípios, a falta de levantamentos topográficos atempados e de reconhecimentos geológicos e geotécnicos e os projectos de execução incompletos, pouco rigorosos e deficientemente medidos, ficaram a dever-se, em grande parte, ao reduzido prazo de execução das obras.

As concessões de prorrogações de prazo basearam-se, em geral, em trabalhos a mais da mesma espécie ou de natureza diferente, no mau tempo que dificultou o acesso à obra – nestes casos sem se demonstrar o seu enquadramento nos casos de força maior, com a elaboração dos respectivos autos de ocorrência pela fiscalização, de acordo com os arts. 176º e 178º do DL n.º 405/93 - e, por vezes, na impossibilidade de se poderem iniciar certos trabalhos por impedimentos no terreno, designadamente, linhas aéreas de alta tensão.

4.4.5.7 – Fiscalização

No que se refere à fiscalização, o controlo efectuado mostrou-se insuficiente quer no acompanhamento da execução das obras quer na elaboração de documentos que suportem um sistema de reporte de informações auxiliar da gestão na monitorização e controlo aos diversos níveis, designadamente técnico, financeiro, físico e temporal.



4.4.6 – Síntese dos elementos mais relevantes do processo de avaliação da situação do Programa a nível nacional

4.4.6.1 – Na perspectiva da concepção do Programa

Dimensão Analítica	Critérios de Avaliação		
	Pertinência	Coerência	Oportunidade
Objectivos e programação	Os únicos objectivos detectados inserem-se – de forma genérica e não quantificada – nas GOP. Estão aqui reflectidas as prioridades de modernização das infra-estruturas educativas, ainda que de forma muito ampla. Estes objectivos podem ser considerados pertinentes face à reforma do sistema educativo e com vista à melhoria da qualidade do ensino, mas imprecisos e insuficientes por não ser formulado um quadro fundamental de política de construção escolar.	A ausência de enquadramento legal, de estrutura de partida, e a inexistência de um quadro lógico de aplicação e de medidas integradas previstas no Programa impossibilita a avaliação da coerência das acções já realizadas e do grau de complementaridade com outras áreas e Programas. Não foi também identificada uma arquitectura de coerência vertical que estabeleça uma articulação entre objectivos estratégicos e objectivos intermédios e o lançamento de acções (empreendimentos).	O desenvolvimento deste Programa passa pela necessidade de construir novos empreendimentos escolares, para os Ensinos Básico e Secundário, resultante do alargamento da escolaridade obrigatória. Ausência de transversalidade entre a política de educação e o modelo de gestão das construções escolares.
Relação Objectivos / Metas	Verificou-se a ausência de indicadores, nomeadamente físicos, que se constituam como metas do Programa ajustadas às necessidades sectoriais.	Era fundamental a formulação de metas claras dada a prioridade que foi atribuída à Educação no XIII Programa do Governo.	A falta de conceptualização dum modelo de gestão desaproveita a articulação dos serviços centrais do ME com as DRE no que respeita à orientação sobre as escolas-tipo.
Financiamento	Para uma implementação a médio prazo, o Programa não cuidou de se dotar de um quadro previsional financeiro, embora limitado pelas restrições orçamentais diagnosticadas.	A dotação financeira atribuída ao Programa revela-se insuficiente o que obriga as DRE a inscreverem, em cada ano, um determinado número de projectos maior do que os que poderão concretizar nesse ano. No entanto demonstra-se exequibilidade no que respeita à concretização de projectos pelas DRE face aos constrangimentos de natureza orçamental.	



4.4.6.2 – Na perspectiva da gestão do Programa

No que respeita ao processo de implementação do **Programa**, salienta-se, em síntese, o seguinte:

Nível de Avaliação	Organização, Funcionamento e Conformidade
Organização	<p>O modelo de gestão está centralizado ao nível das DRE e fortemente dependente da capacidade de operacionalidade de cada uma delas.</p> <p>Não se detectaram sistemas de auto-avaliação do Programa.</p> <p>A estrutura de pessoal técnico, engenheiros, arquitectos e fiscais é deficitária ao nível das DRE do Norte, Centro, Alentejo e Algarve.</p> <p>Verificou-se a inexistência – ao nível de cada empreendimento – de:</p> <ul style="list-style-type: none">– contabilidade que permita conhecer o seu custo total.– cálculo de indicadores de custo de m² de edifícios e de arranjos exteriores de forma a contribuírem para uma melhor orientação e rigor da programação e gestão dos investimentos.– dificuldade operacional para gerir o processo de aquisição e disponibilização de terrenos. <p>Verificou-se a ausência de um Plano de Médio Prazo (PMP) apoiado em estudos de Carta Escolar e levantamentos de necessidades em cada região, com vista a conhecer as necessidades de empreendimentos escolares e a grandeza dos investimentos a concretizar.</p> <p>A monitorização técnica das obras está desprovida de meios que possibilitam um adequado sistema de informação.</p> <p>Apurou-se a necessidade de um inventário actualizado do parque escolar em cada DRE.</p>
Acompanhamento e controlo	<p>Falta de Normas Internas de Procedimentos (NIP), ao nível dos empreendimentos, que permitam aos agentes de fiscalização desempenhar as suas funções com rigor e eficiência.</p> <p>Deficiente estudo e controlo dos projectos de execução postos a concurso com resultados bastante negativos para os custos da construção e para os prazos de conclusão.</p> <p>Deficiente acompanhamento técnico dos empreendimentos por inexistência de segregação de funções, uma vez que os agentes de fiscalização são também envolvidos em actividades de manutenção de escolas, elaboração de projectos e outros trabalhos complementares.</p> <p>Ausência de sistemas de informação e comunicação ao nível do Programa que permitam recolher e trocar as informações necessárias à condução, à gestão e ao controlo das operações. Sem estes sistemas, as DRE e a Tutela não conseguem ultrapassar as disfunções detectadas e evidenciadas.</p>



4.4.6.3 – Na perspectiva dos resultados do Programa

No que se refere ao grau de execução dos empreendimentos, permite-se salientar, em síntese, o seguinte:

Objecto de Avaliação	Eficiência	Eficácia
Projectos executados	<p>Os recursos financeiros mobilizados ultrapassam quase sempre os custos inicialmente previstos, em consequência de trabalhos a mais, nalguns casos de elevados montantes, evidenciando ineficiências.</p> <p>A amplitude do custo do m² dos edifícios e dos arranjos exteriores apresenta um significativo desvio em relação à média nacional.</p> <p>Verificaram-se atrasos nos prazos de execução das obras, alguns com elevado desvio.</p>	<p>Um nível de qualidade satisfatório dos empreendimentos, em geral, verificado pela equipa técnica de auditoria.</p> <p>Gestão do Programa eficaz, do ponto de vista da execução orçamental efectuada pelas DRE.</p> <p>Incapacidade do sistema, no todo, e da gestão, em particular, de proporcionar informação global para uma avaliação de impactos, especialmente no que toca à construção técnica.</p> <p>Inexistência de informação sistematizada global para efeitos de correcção do Programa.</p> <p>Ausência de um quadro de indicadores, de diferente natureza (de controlo de qualidade do projecto, físicos e financeiros), concorrentes para os sistemas de gestão, controlo e avaliação do Programa.</p>