



**DEPARTAMENTO DE PROSPECTIVA E PLANEAMENTO
E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território

**BALANÇO DA IMPLEMENTAÇÃO DO SIADAP 1
NO MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO (MAOT)
– CICLO DE GESTÃO DE 2009 –**

Documento de Trabalho N° 5 /2010

FICHA TÉCNICA

Título: Balanço da Implementação do SIADAP 1 no Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAOT) – Ciclo de Gestão de 2009

Autor: Daniela Sousa

Edição: Divisão de Informação e Comunicação

Editor: Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais

Av. D. Carlos I, 126
1249-073 Lisboa
Fax: (351) 213935208
Telef: (351) 213935200
E-mail: dpp@dpp.pt
www.dpp.pt

ÍNDICE

1. Introdução	3
1.1. Enquadramento	3
1.2. Delimitação do âmbito	5
1.3. Metodologia adoptada	6
1.4. Estrutura do Relatório	6
2. Fases do Ciclo de Gestão 2009	6
2.1. Validação dos QUAR	6
2.1.1. Processo e Procedimentos de Validação	6
2.1.2. Análise Técnica Global	8
2.1.2.1. Objectivos Estratégicos	8
2.1.2.2. Objectivos Anuais, Objectivos Relevantes e Parâmetros de Avaliação	9
2.1.2.3. Indicadores	11
2.1.2.4. Unidades Homogéneas	11
2.2. Monitorização e Revisão	13
2.2.1. Processo e Procedimentos de Monitorização e Revisão	13
2.2.2. Análise Técnica Global	14
2.2.2.1. Monitorização	14
2.2.2.2. Revisão	14
2.3. Avaliação	14
2.3.1. Processo e Procedimentos de Auto-avaliação	14
2.3.2. Análise Técnica Global	15
2.3.2.1. Relatórios de Actividade e Auto-avaliação	15
2.3.2.2. Resultados	16
2.3.2.2.1. Resultados / Objectivos Relevantes	18
2.3.2.2.2. Resultados / Meios Humanos	18
2.3.2.2.3. Resultados / Meios Financeiros	18
2.3.2.3. Informação Complementar	18
2.3.2.3.1. Apreciação dos Utilizadores	18
2.3.2.3.2. Audição dos Trabalhadores	19
2.3.2.3.3. Plano de Melhorias	19
2.3.2.3.4. Benchmarking internacional	19
3. Considerações Finais	19

1. INTRODUÇÃO

O objectivo deste relatório é efectuar o balanço da implementação do SIADAP 1 no Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAOT), no ciclo de gestão de 2009, abrangendo todo o processo desde a validação até à avaliação dos Serviços do Ministério.

O relatório que se apresenta inicia-se com um breve enquadramento do processo SIADAP, de modo particular no âmbito do MAOT.

De seguida, reporta-se a metodologia adoptada, os procedimentos administrativos, sistema e instrumentos de apoio aos Serviços, bem como a restante estrutura do relatório.

1.1. Enquadramento

A Lei 66-B/2007, de 28 de Dezembro, institui o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), que tem por objectivo *"contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública, para a coerência e harmonia da acção dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para uma promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências"*.

Na sequência do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de Abril, em cada Ministério foi criado *"um serviço de planeamento, estratégia, avaliação e relações internacionais, com a missão de garantir o apoio técnico à formulação de políticas, ao planeamento estratégico e operacional (...) bem como a observação e avaliação global de resultados obtidos, em articulação com os demais serviços do ministério"*.

A Direcção de Serviços de Planeamento e Gestão Estratégica (DSPGE), do Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais, é o Serviço que, no quadro do MAOT, tem a cargo a referida missão, competindo-lhe assim *"assegurar as actividades relativas aos sistemas de avaliação de serviços no âmbito do Ministério, visando o seu **desenvolvimento, coordenação e controlo** e apoiar o exercício das demais competências fixadas na lei sobre esta matéria"* (Portaria n.º 524/2007, de 30 de Abril).

O trabalho que agora se apresenta enquadra-se na missão específica da DSPGE de *"contribuir, no quadro do MAOTDR, para uma melhor identificação e acompanhamento da articulação dos instrumentos de política pública, bem como do alinhamento estratégico entre as actividades dos serviços e os objectivos de política e promover uma cultura de responsabilização e avaliação de desempenho"*.

O objectivo do trabalho é contribuir para o conhecimento do quadro global do Ministério, quanto à sua **estratégia, planeamento e avaliação** dos seus Serviços, tirando partido do reservatório de informação que, por força das funções que lhe estão acometidas, a DSPGE vai construindo.

O SIADAP obriga à elaboração de um Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR).

O QUAR constitui um referencial sobre a razão de ser dos Serviços.

Para o gestor do Serviço, o QUAR constitui uma oportunidade de ver, compreender, avaliar os desvios, decidir e redireccionar a acção, se necessário. Ao tornar mais evidentes, para os vários níveis de decisão internos, as eventuais necessidades de reorientação da acção, o QUAR constitui-se igualmente como um instrumento pedagógico.

Para o decisor político e para o cidadão comum, o QUAR apresenta a vantagem de ser um documento sintético e esclarecedor, dando a conhecer aquilo em que o Serviço está realmente empenhado.

A avaliação de desempenho de cada Serviço assenta no QUAR e apresenta as seguintes componentes (art.º 10º da lei 66-B/2007, de 28 de Dezembro):

- ◆ A missão do Serviço;
- ◆ Os objectivos estratégicos plurianuais determinados superiormente;
- ◆ Os objectivos anualmente fixados;
- ◆ Os indicadores de desempenho e respectivas fontes de verificação;
- ◆ Os meios disponíveis;
- ◆ A identificação dos desvios e respectivas causas;
- ◆ O grau de realização de resultados obtidos na prossecução de objectivos;
- ◆ A avaliação final do desempenho do Serviço;

O QUAR compreende um ciclo de gestão com 3 fases:

- ◆ Validação no início do ciclo;
- ◆ Monitorização e revisão ao longo do ano;
- ◆ Avaliação e ordenação comparativa no final do ciclo.

1.2. Delimitação do Âmbito

O SIADAP 1 aplica-se, genericamente, aos Serviços da Administração directa e indirecta do Estado (n.º 1 do art. 2º, Lei 66-B/2007), o que corresponde, no ciclo de gestão de 2009, a 21 Serviços no MAOT, sobre os quais incidiu a análise dos respectivos QUAR:

- ◆ Administração de Região Hidrográfica do Norte, I. P. (ARH do Norte, I. P.)
- ◆ Administração de Região Hidrográfica do Centro, I. P. (ARH do Centro, I. P.)
- ◆ Administração de Região Hidrográfica do Tejo, I. P. (ARH do Tejo, I. P.)
- ◆ Administração de Região Hidrográfica do Alentejo, I. P. (ARH do Alentejo, I. P.)
- ◆ Administração de Região Hidrográfica do Algarve, I. P. (ARH do Algarve, I. P.)
- ◆ Agência Portuguesa do Ambiente (APA)
- ◆ Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR Norte)
- ◆ Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR Centro)
- ◆ Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR LVT)
- ◆ Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDR Alentejo)
- ◆ Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (CCDR Algarve)
- ◆ Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais (DPP)
- ◆ Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU)
- ◆ Entidade Reguladora dos Serviços das Águas e dos Resíduos, I. P. (ERSAR, I. P.)
- ◆ Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR, IP)¹;
- ◆ Inspecção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT)
- ◆ Instituto da Água, I. P. (INAG, I. P.)
- ◆ Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I. P. (ICNB, I. P.)
- ◆ Instituto Geográfico Português (IGP)

¹ Nos termos do n.º7 do art.º17.º do Decreto-Lei n.º 321/2009, de 11 de Dezembro, o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I. P., transitou para o Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, pelo que é considerado neste relatório apenas relativamente à fase de validação de QUAR (anterior à publicação do citado normativo legal).

- ◆ Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. (IHRU, I. P.)
- ◆ Secretaria-Geral (SG)

1.3. Metodologia Adoptada

A metodologia adoptada compreendeu a recolha, sistematização, tratamento e análise de dados relativos à estrutura, planeamento e gestão estratégica dos Serviços do MAOT, respeitantes ao ciclo de gestão de 2009, constantes dos respectivos QUAR validados (ainda em 2008), dos Relatórios de Actividade de 2009 (apresentados em 2010) e das fichas de Análise Crítica da Auto-avaliação dos Serviços para o ano de avaliação de 2009 (realizadas em 2010).

1.4. Estrutura do Relatório

Do processo relativo ao ciclo de gestão sob análise, recolheu-se uma experiência que se descreve no presente relatório, com vista à obtenção de conclusões cuja leitura possa viabilizar ajustamentos nos ciclos de gestão futuros.

Nos três capítulos seguintes realiza-se uma análise técnica dos processos, procedimentos e dados relativamente às três fases que compõem o ciclo de gestão: validação dos QUAR, monitorização e revisão, e auto-avaliação.

Fazem-se, ainda, referências particulares quanto ao procedimento específico para os Serviços que constituem unidades homogêneas do Ministério.

Por fim, são descritas algumas das principais dificuldades sentidas e apresentam-se algumas observações resultantes da experiência havida. Faz-se, ainda, uma apreciação do ciclo e retiram-se algumas lições para o futuro, no sentido de melhorar a qualidade global de aplicação do SIADAP 1 no MAOT.

2. FASES DO CICLO DE GESTÃO 2009

2.1. Validação dos QUAR

2.1.1. Processo e Procedimentos de Validação

O processo de implementação do SIADAP 1, para o ciclo de gestão de 2009, iniciou-se ainda em 2008. Em 04/11/2008, o DPP realizou um *workshop* de relançamento do SIADAP 1 no MAOTDR, no qual estiveram representados todos os Serviços do Ministério abrangidos pelo subsistema.

O programa do *workshop* contou com as seguintes apresentações:

- ◆ Balanço da aplicação do SIADAP 1 no MAOTDR em 2008;

- ◆ Planeamento e programação do ciclo de gestão de 2009, bem como do processo de Auto-avaliação de 2008;
- ◆ Exemplificação de um sistema de monitorização, por parte da CCDR-LVT.

Em cumprimento do previsto no art.16º da Lei n.º66-B/2007, realizaram-se, no contexto da preparação dos QUAR/2009, reuniões entre o DPP e cada grupo de unidades homogéneas, Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDRs) e Administrações de Regiões Hidrográficas (ARHs), em 11/11/2008 e 12/11/2008, respectivamente, com o objectivo de alcançar concertação quanto à definição de objectivos e indicadores comuns a integrar nos respectivos QUAR, susceptíveis de viabilizar a ordenação em cada grupo destas unidades numa óptica de eficiência relativa.

Definida a calendarização para a fase inicial de lançamento do ciclo de gestão, o DPP comunicou aos Serviços a data limite de 17/11/2008 para envio dos projectos de QUAR/2009, bem como dos documentos previsionais e de prestação de contas, designadamente, o Plano de Actividades e Mapa de Pessoal para 2009.

Tendo em vista a análise da articulação/contribuição entre objectivos operacionais anuais e objectivos estratégicos plurianuais, o DPP sugeriu aos Serviços a apresentação de uma matriz de coerência entre os referidos objectivos, com possibilidade de introduzir o grau de contribuição ou impacto – forte, fraco ou inexistente – dos objectivos operacionais para os objectivos estratégicos, pois trata-se de um instrumento conceptual facilitador, quer da construção do QUAR, quer da sua leitura.

O procedimento adoptado na análise preliminar dos QUAR consistiu na aplicação de uma *check list* que versou sobre todos os seus elementos e restantes documentos inerentes.

Todo o processo decorreu em estreita colaboração/interacção entre o DPP e os Serviços nos trabalhos de elaboração das respectivas versões finais de QUAR, no sentido de minimizar as situações susceptíveis de inviabilizar as respectivas validações.

Até 30 de Novembro, os procedimentos da primeira fase do ciclo de gestão seguiram o seguinte fluxo:

1. Envio formal ao DPP da proposta de QUAR/2009 (versão final) pelos Serviços;
2. Realização do respectivo parecer de validação dos QUAR por parte do DPP; e,
3. Envio ao membro do Governo competente da proposta de QUAR/2009 do Serviço, acompanhado do parecer de validação do DPP, para posterior aprovação pela Tutela.

Nos termos do artigo 13.º da Lei n.º66-B/2007, de 28 de Dezembro, compete ao DPP apoiar os Serviços deste Ministério, na preparação dos respectivos QUAR,

designadamente, através de guiões de orientação e de instrumentos de divulgação de boas práticas.

Neste sentido, foi divulgado, ainda em 2008, o Guião de Monitorização e Auto-avaliação, da autoria do DPP, que pretende sistematizar informação referente ao SIADAP1 dispersa em diversas fontes (legislação e orientações técnicas do CCAS, DGAEP, IGF, entre outros) e sugerir alguns instrumentos de apoio ao processo.

Uma nova versão (revista e actualizada) do referido Guião foi elaborada e publicada no final de 2009, com o intuito de clarificar conceitos, definir e harmonizar procedimentos que se mostraram pertinentes face às ocorrências verificadas no ciclo de gestão anterior, geradoras de entropias no processo.

2.1.2. Análise Técnica Global

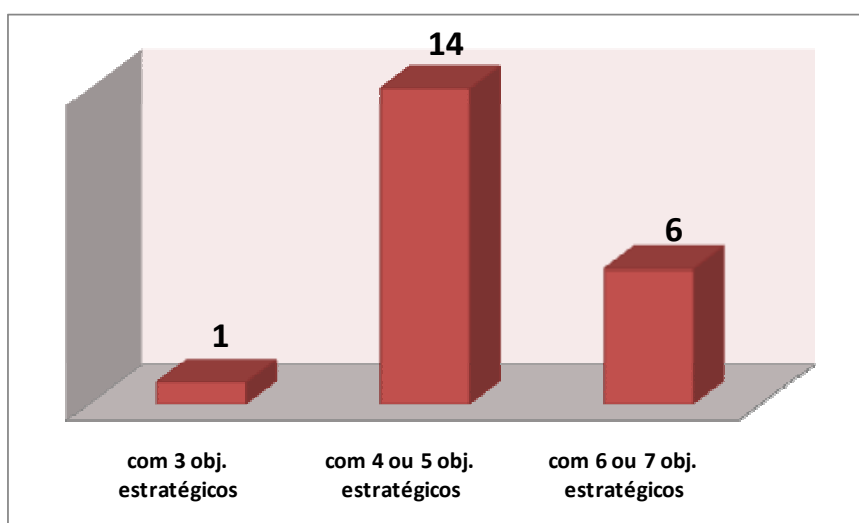
A emissão de pareceres de análise crítica das propostas de QUAR/2009 pelo DPP decorreu, em média, 2 dias após a recepção das versões finais dos respectivos documentos.

Por despacho da Tutela de 19/02/2009 (APA), de 31/12/2008 (DPP) e de 15/12/2008 (restantes Serviços), foram aprovados os 21 QUAR dos Serviços abrangidos pelo subsistema SIADAP 1.

2.1.2.1. Objectivos Estratégicos

Em termos médios, contam-se cinco objectivos estratégicos por QUAR, sendo a seguinte a distribuição da sua ocorrência por escalões:

Gráfico I – Número de Objectivos Estratégicos por Serviço

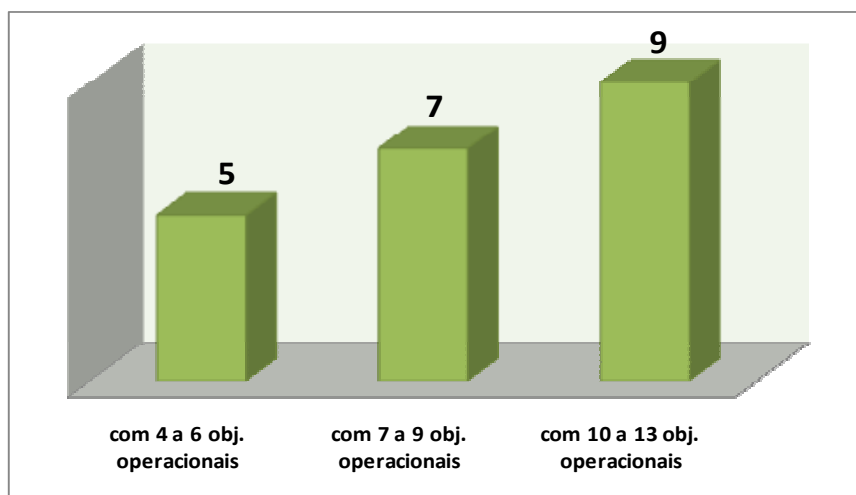


2.1.2.2. Objectivos Anuais, Objectivos Relevantes e Parâmetros de Avaliação

Objectivos Anuais

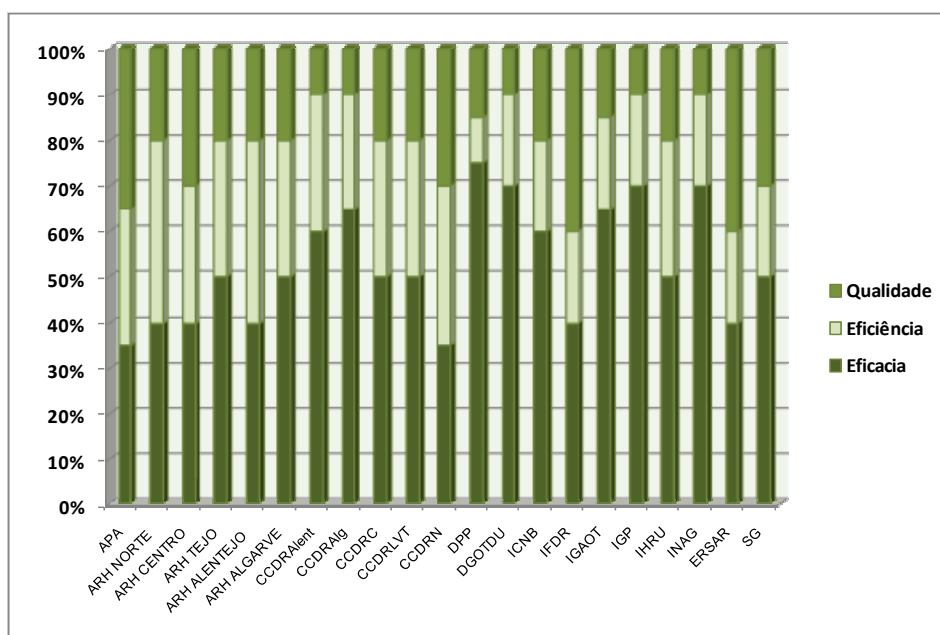
Em termos médios, contam-se nove objectivos operacionais por QUAR, sendo a seguinte a distribuição da sua ocorrência por escalões:

Gráfico II - Número de Objectivos Operacionais por Serviço



Parâmetros de Avaliação

Gráfico III - Peso de cada Parâmetro de Avaliação por QUAR



Quanto ao peso dos parâmetros de avaliação de eficácia, eficiência e qualidade, atribuído pelos Serviços no respectivo QUAR, verifica-se a predominância dos objectivos de eficácia

e uma tendência para atribuir, em média, idêntica ponderação ao parâmetro de eficiência e qualidade.

O mesmo padrão de importância se verifica analisando, também, o número de objectivos atribuídos por parâmetro, considerando o conjunto dos Serviços: 86 objectivos de eficácia, 48 objectivos de eficiência e 46 de qualidade.

Objectivos Mais Relevantes

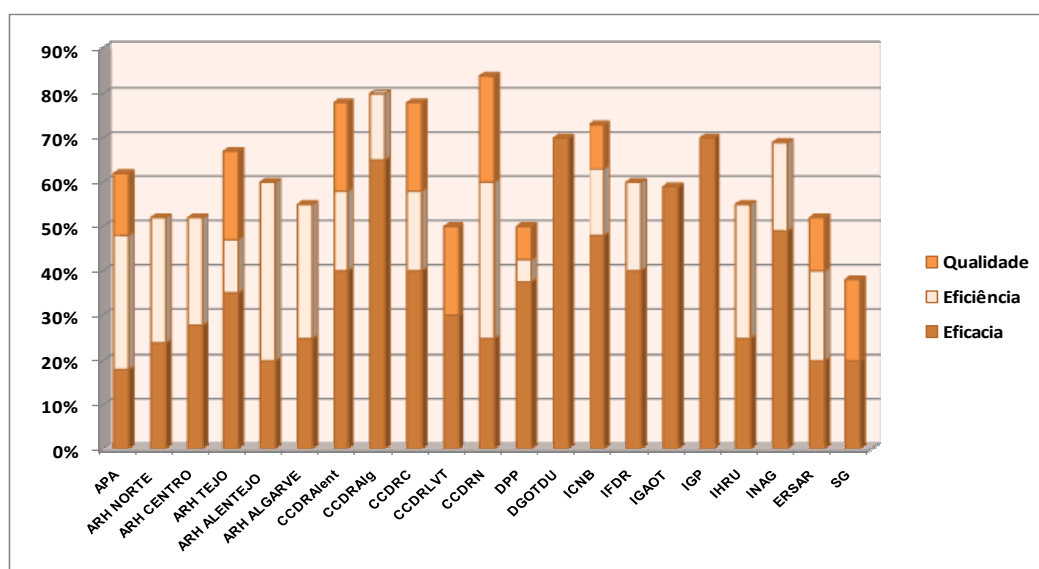
Na sua maioria, os Serviços indicaram os objectivos considerados *mais relevantes* para efeitos da aplicação do disposto no artigo 18º da Lei n.º66-B/2007.

No entanto, para assegurar a operacionalização do citado artigo, nos casos em que os Serviços não procederam a essa enumeração, é adoptada a regra, segundo a qual, são considerados como mais relevantes os objectivos necessários para, numa distribuição de frequência acumulada dos objectivos ordenados por ordem decrescente, perfazer uma ponderação total maior do que 50%. Nos casos, porém, em que houve objectivos com idêntica ponderação necessários para atingir aquele limite, todos foram considerados independentemente da margem de superação.

Em média, os objectivos mais relevantes registaram um peso de 63% no conjunto do QUAR dos Serviços e correspondem, em média, a cerca de 5 objectivos por QUAR.

Analisando o peso dos objectivos relevantes dentro de cada parâmetro de avaliação, por Serviço, constata-se que estes objectivos têm, em média, maior peso no parâmetro de eficácia (38%), seguido do parâmetro eficiência (17%) e qualidade (8%). Em cerca de metade dos Serviços foram considerados os objectivos relevantes exclusivamente no parâmetro de eficácia ou de eficácia e eficiência.

Gráfico IV- Peso dos Objectivos Relevantes por Parâmetro de Avaliação e por Serviço

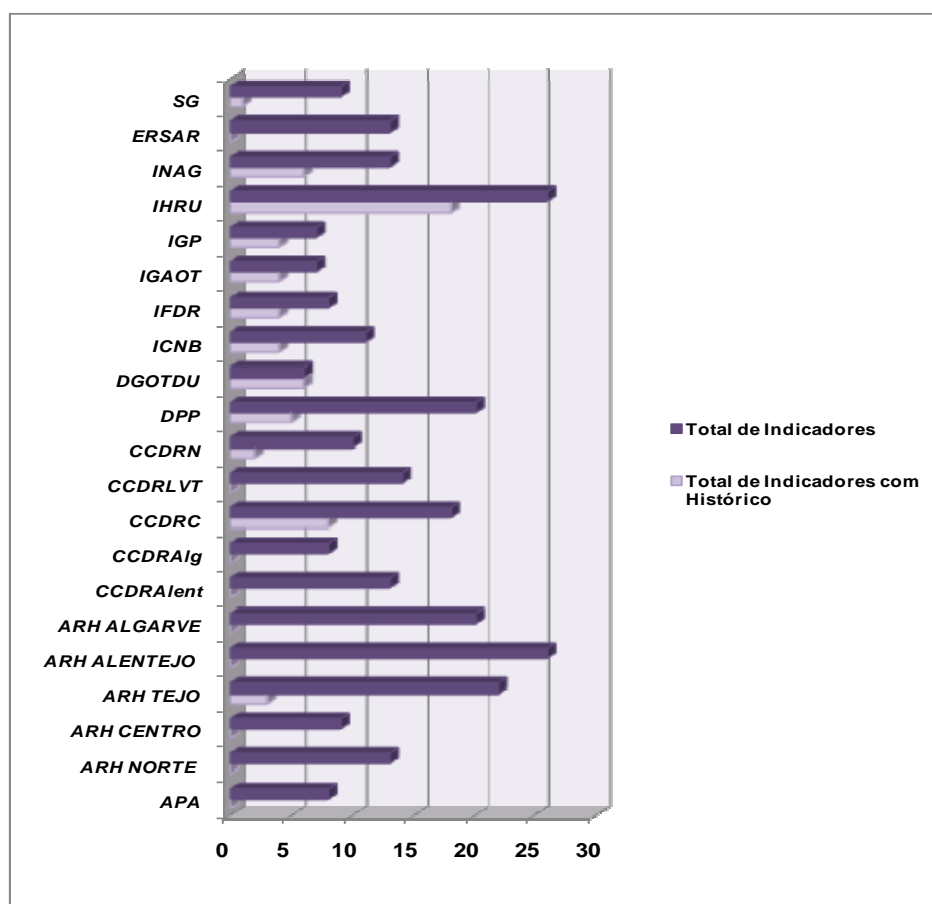


2.1.2.3. Indicadores

Em regra, afigura-se como razoável não exceder os 2 indicadores por cada objectivo formulado. Um grande número de indicadores por objectivo, muito embora possa oferecer diferentes dimensões de mensurabilidade da realidade do objectivo, pode também significar um acréscimo de custo e de tempo implícito na recolha e monitorização dos correspondentes dados. A análise dos dados recolhidos permitiu apurar que, em média, os serviços estabeleceram entre 2 e 3 indicadores por objectivo.

O gráfico abaixo permite verificar que apenas doze serviços apresentaram indicadores com histórico. Tal facto pode dificultar a observação da evolução dos objectivos em mais que um ciclo de gestão, havendo todavia que ter presente que a renovação de objectivos em sede de QUAR, que os Serviços tenham por conveniente, constitui um factor intrínseco de incomparabilidade temporal nessa sede.

Gráfico V - Número de Indicadores por objectivo e com histórico por Serviço



2.1.2.4. Unidades Homogéneas

No âmbito do MAOT, são considerados como grupos de unidades homogéneas o conjunto das CCDRs e o conjunto das ARHs. Em cumprimento do previsto no art.16º da Lei n.º66-

B/2007, foram previamente acordados, com os representantes dos Serviços de cada unidade, objectivos/indicadores comuns, nas respectivas áreas/domínios de actuação, a constar dos respectivos QUAR.

Assim, para integrar o QUAR/2009 das cinco CCDRs, foram propostos os seguintes objectivos/indicadores de comparabilidade por cada área/domínio de actuação:

- ◆ Ambiente:
 - o Objectivo: “Redução dos passivos ambientais”;
 - o A formulação do indicador e da meta foram adequadas à realidade de cada Região tendo em conta as suas especificidades;
- ◆ Ordenamento do Território:
 - o Objectivo: *“Dinamizar a implementação dos instrumentos de gestão de ordenamento do território”*;
 - o Indicador 1: *“Prazo de conclusão do PROT”*;
 - o Indicador 2: *“Prazo de implementação do Observatório”*;
 - o As metas foram adaptadas à etapa em que cada Região se encontrava à partida;
- ◆ Desenvolvimento Regional:
 - o Objectivo: “Incrementar a capacidade de observação das dinâmicas regionais”;
 - o Indicador: “N.º de indicadores disponibilizados”;
 - o Meta a definir pelas CCDRs.

Para integrar o QUAR/2009 das cinco ARHs, foram propostos os seguintes objectivos de comparabilidade para as seguintes áreas/domínios de actuação identificados como prioritários:

- ◆ Planeamento:
 - o Objectivo: “Implementar o planeamento dos recursos hídricos”;
 - o A formulação do indicador e da meta foram adequadas à realidade de cada Região e em função do ponto de partida em cada uma, no sentido da aprovação dos Planos;
- ◆ Títulos de utilização de recursos hídricos:
 - o Objectivo: “Optimizar o funcionamento dos serviços de emissão de títulos”;

- o Nem todas as ARHs adoptaram o mesmo Indicador “Percentagem de títulos emitidos com redução do prazo legal em 5 dias úteis”, e cada ARH fixou como meta para 2009 a redução possível desse prazo face à prática actual;
- ◆ Fiscalização:
 - o Objectivo: “Melhorar o desempenho do serviço na área da fiscalização”;
 - o A formulação do indicador foi da responsabilidade de cada ARH e a meta fixada de acordo com as especificidades e contingências de cada região.

Refira-se, porém, que, em ambos os grupos, face às especificidades dos Serviços, à disponibilidade de recursos e aos diferentes pontos de partida relativamente a processos nas respectivas áreas de influência, colocaram-se diversas dificuldades à concertação de objectivos/indicadores comuns, o que, em fase posterior, condicionou as possibilidades de comparabilidade de desempenho entre unidades homogéneas.

2.2. Monitorização e Revisão

2.2.1. Processos e Procedimentos de Monitorização e Revisão

O exercício de monitorização consiste no apuramento e análise, de forma continuada ao longo do ciclo, do grau de execução dos objectivos/indicadores do QUAR, reflectindo eventuais desvios face ao que foi inicialmente programado e validado, e revelando assim a necessidade de adopção de medidas correctivas.

Nesse sentido, em 14/11/2008, no *workshop* de relançamento do SIADAP1 no MAOTDR, foi solicitado aos Serviços o preenchimento de uma Ficha de Monitorização que reflectisse os resultados do QUAR/2009, no final do 1º semestre e do 3º trimestre, e respectiva comunicação ao DPP, nos prazos estabelecidos, cuja análise pode contribuir para alertar os Serviços para eventuais incumprimentos ao nível dos objectivos, bem como para a clarificação de aspectos relevantes na fase de Auto-avaliação.

Este alerta reveste-se de especial importância quando está em causa a realização dos objectivos *mais relevantes* dos Serviços, já que, verificando-se o seu incumprimento no final do ciclo, tal poderá conduzir à atribuição ao Serviço de uma menção de desempenho “*Insuficiente*”, nos termos da al. c) do n.º1 do art.º 18º da Lei n.º66-B/2007.

Constatando-se a necessidade de revisão/reformulação de objectivos/indicadores ou metas do QUAR, o Serviço deverá submeter ao DPP o respectivo pedido, apresentando a devida justificação assente em factores externos ao Serviço (de acordo com o previsto na alínea d), do n.º1, do art. 8º, da Lei n.º66-B/2007, de 28/12 – “(*...*) em função de contingências não previsíveis ao nível político ou administrativo;”) e garantida a necessária natureza apriorística das novas definições de objectivos/indicadores ou metas.

Realizado o parecer de análise crítica dos pedidos de revisão/reformulação por parte do DPP, o pedido é submetido a aprovação da(s) tutela(s).

É de referir que, parte dos pedidos de revisão/reformulação dos QUAR/2009 apresentados, decorreu de alterações ao nível das atribuições/competências dos respectivos Serviços e/ou novas orientações estratégicas emanadas pela respectiva tutela, na sequência da mudança governativa.

2.2.2. Análise Técnica Global

2.2.2.1. Monitorização

Apenas 12 dos Serviços apresentaram, pelo menos, um exercício de monitorização, relativo a um dos períodos. Destes, 2 apresentaram apenas relativamente ao 1.º semestre, 6 apresentaram só relativamente ao 3.º trimestre, sendo que “somente” 4 remeteram as fichas de monitorização ao DPP no final de ambos os períodos, conforme solicitado.

Verificou-se na fase de Auto-avaliação que, em alguns casos, se os Serviços tivessem realizado o exercício de monitorização e envio ao DPP, este acompanhamento teria desencadeado alertas, eventualmente conducentes à correcção de incumprimento de objectivos por parte dos Serviços, em particular de objectivos *mais relevantes*, com reflexos directos na avaliação qualitativa final do desempenho.

2.2.2.2. Revisão

Durante 2009, foram recepcionados 10 pedidos de revisão/reformulação de QUAR, o que equivale a dizer que quase metade dos Serviços reviu a sua proposta inicial e validada ao nível de objectivos, indicadores ou metas. Dos pedidos formulados, verifica-se que metade deu entrada nos últimos 2 meses do ciclo 2009.

Todos os pedidos de revisão/reformulação foram objecto de parecer de análise crítica pelo DPP e homologados pela tutela, ainda, durante o ano de 2009.

2.3. Avaliação

2.3.1. Processo e Procedimentos de Auto-avaliação

De acordo com o n.º 1 do art. 17º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, cabe ao DPP, no âmbito da avaliação do desempenho dos Serviços do MAOT, a emissão de parecer com análise crítica da Auto-avaliação constante dos Relatórios de Actividades elaborados pelos Serviços.

Assim, com base nos resultados do QUAR/2009 e na informação adicional constante da Auto-avaliação que integra o Relatório de Actividades de 2009 e, considerando os critérios constantes do artigo 18.º, o DPP procedeu à emissão de pareceres de análise crítica das Auto-avaliações, propondo, ou não, a homologação das menções auto-propostas pelos dirigentes máximos dos Serviços, de acordo com o estabelecido no art.º n.º18 da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro.

O resultado desta análise é comunicado a cada um dos Serviços e ao respectivo membro do Governo para homologação ou alteração das menções de desempenho propostas pelo dirigente máximo do Serviço em sede de Auto-avaliação (n.º 2 do art.º17.º e n.º3 do art.º 18º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro).

O circuito proposto para esta fase do ciclo de gestão compreendia:

- ◆ Envio do Relatório de Actividades de 2009 com a Auto-avaliação ao DPP, até 15 de Abril de 2010;
- ◆ Envio pelo DPP ao membro do Governo competente dos pareceres de análise crítica das Auto-avaliações de cada Serviço, entre 15 de Abril e 15 Maio de 2010.

2.3.2. Análise Técnica Global

2.3.2.1. Relatórios de Actividade e Auto-avaliação

Deverá acompanhar a Auto-Avaliação a informação referida no n.º2 do art. 15º da Lei n.º66-B/2007, indispensável para o DPP poder assegurar com rigor o parecer de análise crítica da Auto-avaliação dos Serviços e posterior exercício de comparabilidade de desempenho entre Serviços.

Os Serviços deverão reflectir a máxima coerência entre o Relatório de Actividades com Auto-avaliação de 2009 e o Plano de Actividades 2009. Neste sentido, o Relatório de Actividades deve mencionar a totalidade dos objectivos do Serviço, incluindo os que possam não estar espelhados no QUAR.

É, igualmente, importante explicitar a articulação/contribuição entre objectivos operacionais anuais e objectivos estratégicos plurianuais, recorrendo, para o efeito, por exemplo, ao modelo de matriz sugerido pelo DPP no *workshop* de 04/11/2008.

No entanto, são raros os Serviços que fornecem essa informação, dificultando a análise do contributo dos resultados alcançados para os objectivos estratégicos por parte de cada Serviço, a reflectir na ficha de análise crítica da auto-avaliação.

Apenas 2 Serviços entregaram o Relatório de Actividades com Auto-Avaliação/2009 dentro do prazo estabelecido (15/04/2010). Os restantes (à excepção do DPP)

remeteram os referidos elementos num espaço temporal que decorreu entre 22/04/2010 e 11/10/2010. Em média, os Relatórios de Actividades com Auto-avaliação/2009 foram remetidos ao DPP com cerca de 39 dias de atraso face ao prazo estabelecido. Excluímos aqui dois Serviços, por não terem entregue integral e atempadamente toda documentação de suporte do processo de Auto-avaliação, com conteúdos suficientemente explícitos para viabilizar as respectivas análises críticas e posterior análise comparada.

Se levarmos em linha de conta também os prazos de entrega dos documentos enviados (embora insuficientes) por estes dois Serviços, então o referido atraso face ao prazo estabelecido sobe para cerca de 45 dias.

Consequentemente, o DPP viu-se, à partida, impossibilitado de cumprir o prazo pré-definido, entre 15 de Abril e 15 Maio de 2010, para envio ao membro do Governo competente dos pareceres de análise crítica das Auto-avaliações dos Serviços, condicionando igualmente as datas previstas para as homologações pela tutela, bem como para a elaboração do Relatório da Análise Comparada de Desempenho dos Serviços.

Estes atrasos foram, ainda, agravados pela necessária interacção com os Serviços, após a recepção dos Relatórios de Actividades com Auto-avaliação/2009, devido a insuficiências /in correcções detectadas, bem como o tempo necessário de pronúncia dos Serviços, nos casos em que o parecer do DPP foi discordante da menção proposta pelo seu dirigente máximo.

A emissão de pareceres de análise crítica das Auto-avaliações decorreu (incluindo os elaborados na sequência dos documentos de pronúncia), em média, 16 dias após a recepção da versão inicial dos documentos remetidos ao DPP.

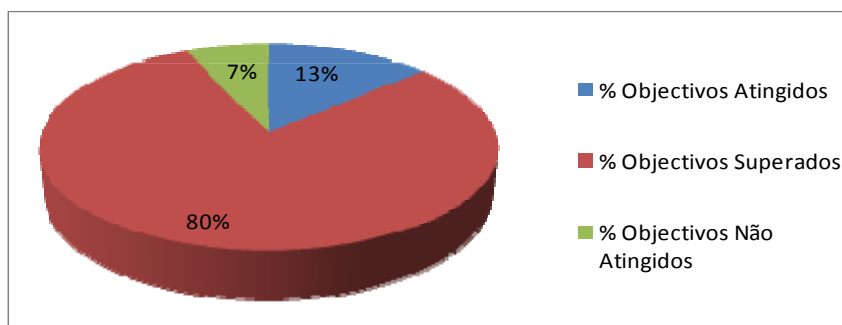
Todos os Serviços do MAOT obtiveram menção de Desempenho Bom, com despachos de homologação da tutela.

2.3.2.2. Resultados

Para efeitos da análise crítica da Auto-avaliação dos Serviços é necessário apurar a taxa de classificação final ou taxa de realização obtida como média ponderada dos resultados apurados nos indicadores, objectivos e parâmetros de avaliação – eficácia, eficiência e qualidade, nos procedimentos definidos em sede de validação ou revisão/reformulação de QUAR.

Todos os Serviços apresentaram taxas de realização do QUAR/2009 superiores a 100%, pese embora o não cumprimento de alguns objectivos, e que correspondem a 7% do total dos objectivos definidos por todos os Serviços.

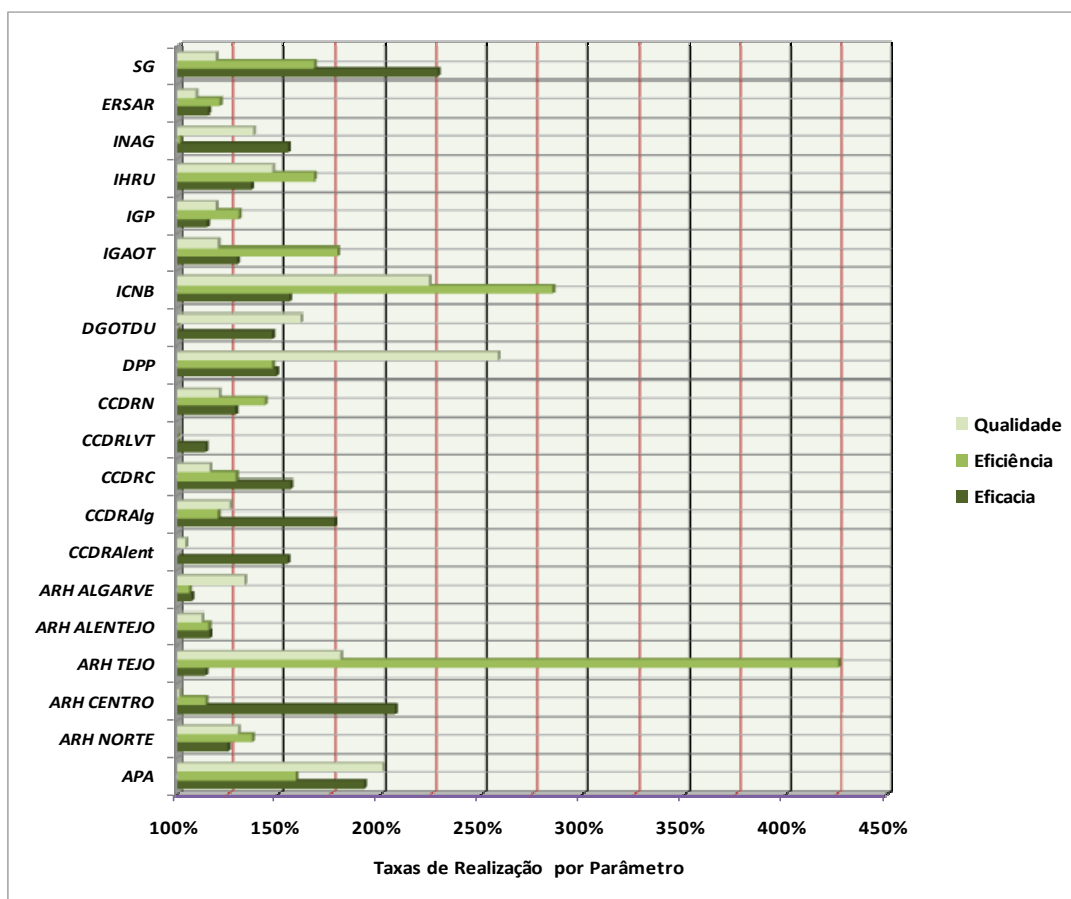
Gráfico VI - Grau de Cumprimento dos Objectivos Operacionais no MAOT



A média das taxas de realização do QUAR/2009 fixou-se em 144%, sendo que 7 Serviços registaram taxas de realização superiores a esse valor.

Analisando a estrutura de desempenho dos objectivos dos Serviços, segundo o critério dos parâmetros de avaliação – eficácia, eficiência e qualidade, verifica-se que, em média, os melhores resultados foram alcançados nos objectivos de Eficiência, com uma taxa de realização média de 156%, superior à taxa de realização média do QUAR dos Serviços, seguido dos objectivos de Eficácia e de Qualidade, com estes parâmetros a apresentarem taxas de realização médias de 142% e 139%, respectivamente.

Gráfico VII – Taxa de Realização dos Parâmetros por Serviço



2.3.2.2.1. Resultados/Objectivos Relevantes

Relativamente à realização dos objectivos mais relevantes, a análise dos dados permite constatar que 10 Serviços superaram todos os objectivos *mais relevantes* e 5 Serviços não atingiram pelo menos 1 objectivo *mais relevante*.

2.3.2.2.2. Resultados/Meios Humanos

A disponibilidade dos recursos (humanos e financeiros) planeados para o ciclo de gestão e os que efectivamente contribuíram para os resultados alcançados têm expressão no QUAR e a análise destes desvios pode revelar-se importante para a comparabilidade de desempenho entre Serviços.

Observando o grau de utilização dos recursos humanos, constatámos que a taxa de realização dos recursos humanos rondou, em média, os 94%, abaixo, portanto, das taxas de realização dos objectivos do QUAR.

Assim, verifica-se que o desempenho dos Serviços situou-se acima do planeado face à utilização dos recursos humanos abaixo do planeado.

2.3.2.2.3. Resultados/Meios Financeiros

Analisando o grau de utilização dos recursos financeiros, no que respeita ao orçamento de funcionamento, face às dotações corrigidas, constata-se que a taxa de realização destes recursos rondou, em média, os 89,6%.

Assim, verifica-se que o desempenho dos Serviços situou-se acima do planeado (144%, em média, como referido anteriormente) face a uma utilização dos recursos financeiros (orçamento de funcionamento) abaixo do planeado.

Quanto ao PIDDAC, a taxa de realização foi, em média, de 62,8%, revelando também uma utilização de recursos muito abaixo do planeado.

2.3.2.3. Informação Complementar

2.3.2.3.1. Apreciação dos Utilizadores

Nos termos da al. a), do n.º 2 do art.º14 da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, a Auto-avaliação é parte integrante do Relatório de Actividades e deve ser acompanhada de informação relativa à apreciação, por parte dos utilizadores, da quantidade e qualidade dos serviços prestados, com especial relevo quando se trate de unidades prestadoras de serviços a utilizadores externos.

Relativamente ao ciclo de gestão de 2009, 12 Serviços realizaram inquéritos “dirigidos” à apreciação dos utilizadores, e 10 dos quais apresentaram os respectivos resultados.

Verificou-se, contudo, que, frequentemente, essa apreciação não abrangia todas as actividades do organismo, nem, pelo menos, as tidas como mais relevantes, dirigindo-se sobretudo a projectos específicos, não representativos dos principais domínios dos serviços prestados.

2.3.2.3.2. Audição dos Trabalhadores

Nos termos da al. f) do n.º 2 do preceito legal citado, a Auto-avaliação deve também ser acompanhada de informação relativa à apreciação por parte dos clientes internos do Serviço, através de audição aos seus dirigentes intermédios e demais trabalhadores.

Para este efeito, apenas 10 serviços realizaram inquéritos aos colaboradores e em cinco deles houve lugar a resultados conclusivos.

2.3.2.3.3. Plano de Melhorias

Nos termos da al. d) do n.º 2, a Auto-avaliação deve, também, ser acompanhada de informação relativa a medidas a tomar para um reforço positivo do seu desempenho, evidenciando as condicionantes que afectem os resultados a atingir.

Considerou-se que realizaram Plano de Melhorias para 2010 cerca de metade dos Serviços, mas, não raras vezes, insuficientemente documentado/explicitado, dissociado das principais causas de incumprimento de objectivos (nos casos aplicáveis), desacompanhado das análises das condicionantes que afectam os resultados ou incidindo sobre áreas não essenciais da actuação do Serviço ou muito indirectamente relacionadas com o instrumento de gestão – QUAR.

2.3.2.3.4. Benchmarking internacional

Nos termos da al. e) do mesmo normativo, devem os Serviços proceder, em sede de Auto-avaliação, à comparação com o desempenho de Serviços idênticos, no plano nacional e internacional, que possam constituir padrão de comparação, no entanto, só 2 Serviços procederam ao *benchmarking* nacional ou internacional, e com a respectiva indicação nos Relatórios de Auto-avaliação de 2009.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de se tratar do segundo ano de implementação do SIADAP1 no MAOT, alguns Serviços revelaram algumas dificuldades ao longo do processo.

Validação

Objectivos operacionais

- ◆ Dificuldades sentidas ao nível da inclusão de objectivos num dado parâmetro;

- ◆ Não raras vezes, a formulação do objectivo anual era pouco clara ou reflectia sobretudo a actividade corrente do Serviço, ou integrava mais de que um objectivo na mesma formulação;
- ◆ Ainda foram apresentados objectivos do tipo binário, o que inviabiliza a superação;
- ◆ Alguns Serviços não indicaram os objectivos mais relevantes aquando da validação do QUAR, o que, em certos casos, seguindo o critério da ponderação maioritária, gerou um número excessivo de objectivos relevantes, o que desvaloriza, de certa forma, o seu sentido.

Indicadores e Metas

- ◆ Houve casos em que não se verificava coerência entre o objectivo e a realidade de desempenho que o indicador associado pretendia medir;
- ◆ Frequentemente, o indicador suscitava dúvidas de aplicação, por não identificar, por exemplo, claramente a base de incidência do cálculo e/ou critério de qualidade a aplicar;
- ◆ Em alguns casos verificou-se divergência de unidades de medida entre a meta e o indicador;
- ◆ Em muitos casos, a aferição do grau de esforço implícito na superação da meta tornou-se mais vaga, devido, em parte, à inexistência ou à insuficiência de histórico do objectivo.

Monitorização e Revisão

Embora a frequência da monitorização esteja sujeita a diversos condicionalismos, nomeadamente a capacidade do Serviço obter e ler os resultados intercalares e a sazonalidade de certos objectivos, tratando-se do segundo ano de implementação do SIADAP1, seria de admitir que todos os Serviços conseguissem assegurar, pelo menos, a monitorização semestral ou trimestral, o que não ocorreu.

Os Serviços beneficiaram das vantagens que advêm da monitorização, na medida em que lhes permitiu identificar os desvios verificados face às metas, identificar as causas internas e externas dos desvios e, eventualmente, reflectir sobre a afectação e carência de recursos e sobre as fragilidades do próprio processo de planeamento do Serviço. Esse acompanhamento permite diminuir a probabilidade de não cumprimento de metas e até “aconselhar” uma revisão de alguns elementos do QUAR, salvaguardando, em sede de Auto-avaliação, os efeitos de eventual incumprimento de objectivos.

No entanto, para que a monitorização possa produzir os seus efeitos em tempo útil e, eventualmente, desencadear um pedido de revisão/reformulação do QUAR, é

extremamente importante o envio, ao DPP, dos respectivos resultados intercalares nos prazos indicados, e a apresentação dos pedidos de revisão/reformulação do QUAR com a máxima brevidade.

Nos casos em que a programação dos objectivos prevê a respectiva concretização após um dos exercícios de monitorização (após o 2.º semestre ou 3.º trimestre) ou a respectiva execução, não tendo atingido o seu término, se encontrar ainda a decorrer, é aconselhável, no sentido de uma monitorização mais efectiva, que os Serviços apresentem estimativas relativas ao peso que o percurso já efectuado tem no “produto final”, fazendo reflectir esse exercício na monitorização a reportar ao DPP, facto que, raramente, ocorreu.

Auto-avaliação

Em alguns casos, constatou-se que a Auto-avaliação não vinha acompanhada da informação referida no n.º 2 do art. 15º da Lei n.º 66-B/2007. Para que o DPP elabore a análise crítica da Auto-avaliação de cada Serviço e a análise comparada de todos, quanto melhor fundamentadas e completas estiverem as Auto-avaliações, maior consistência e rigor poderão configurar aquelas análises.

Nos casos em que estiveram em causa incumprimentos de objectivos, nem sempre os Serviços relataram as suas causas (exógenas e endógenas), suportadas por evidências ou provas factuais devidamente explicitadas e passíveis de aceitação nos termos da lei.

Não obstante o desempenho global exceder o planeado, na generalidade dos Serviços a principal condicionante ao desenvolvimento normal das actividades programadas indicada foi a carência de recursos humanos.

Apesar de sistematicamente ser solicitado pelo DPP e, sem prejuízo do envio por correio electrónico, os documentos que suportam a Validação (proposta de QUAR, Planos de Actividades e outros), a Auto-avaliação (QUAR com execução e Relatório de Actividades com Auto-Avaliação) e os pedidos de reformulação do QUAR nem sempre são enviados ao DPP em suporte de papel, dentro dos prazos definidos, e devidamente autenticados pelo dirigente máximo do Serviço.