



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Potencialidades e Limites dos Programas de Estágios Profissionais na  
Administração Pública – Cabo Verde

Zuleica Eurizanda Costa Pereira

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de mestre  
em Administração Pública

Orientador

Doutor Juan Pedro Mozzicafreddo, Professor Catedrático,  
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2015





Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Potencialidades e Limites dos Programas de Estágios Profissionais na  
Administração Pública – Cabo Verde

Zuleica Eurizanda Costa Pereira

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de mestre  
em Administração Pública

Orientador

Doutor Juan Pedro Mozzicafreddo, Professor Catedrático,  
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2015

## **RESUMO**

Reforma e modernização da administração pública é fundamental na atual sociedade que abrange tanto o poder político como o aparelho institucional que forma o conjunto da sociedade. O cenário atual das rápidas mudanças tecnológicas e organizacionais vem alterando os conteúdos dos empregos e das qualificações assistindo assim a um novo quadro de referência em que a questão central se coloca na valorização dos recursos humanos, assumindo um papel determinante numa sociedade e economia baseada no conhecimento.

As informações recolhidas no âmbito deste trabalho, pretende dar a conhecer a realidade do programa de estágio profissional na administração pública de Cabo Verde desde a sua criação em 2009 até este momento. Procura-se ainda dar a conhecer o funcionamento do programa de estágio profissional Cabo-verdiana e Portuguesa.

Palavras-chaves: Reforma do Estado, Estágio Profissional, Emprego, Desemprego.

## Abstrat

Modernization and reform of public administration is essential in today's society that encompasses both political power as the institutional apparatus that forms the whole of society. The current scenario of rapid technological and organizational change is altering the contents of jobs and skills like watching a new framework in which the central question arises in the development of human resources, assuming a leading role in society and knowledge-based economy.

The information gathered in this work aims to present the reality of the professional internship program in public administration of Cape Verde since its inception in 2009 to date. Wanted also give Getting started with operation of the professional internship program Cape Verdean and Portuguese.

Keywords: State Reform, profissinal Training, Employment, Unemployment.

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>CAPÍTULO 1 – A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ESTADO E A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	3
<b>1.1 Reorganização do Estado e Reforma Administrativa</b> .....	3
<i>Modernização do Estado e da Administração</i> .....	6
<i>O papel do estado na Sociedade</i> .....	7
<i>Processo de transformação do Estado</i> .....	9
<b>2. Trajetória da reforma Administrativa</b> .....	10
2.1 Disfuncionalidades da administração pública .....	17
2.2 Modelo Burocrático de Max Webber.....	18
2.3 O New Public Management (NPM) .....	20
2.4 New Public Service .....	23
2.5 E-Government .....	25
<b>3. Evolução Histórica da Administração Pública Cabo-verdiana</b> .....	27
<b>CAPÍTULO 2: INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL, IP (IEFP)</b> .....	31
2.1 O IEFP de Cabo Verde .....	33
2.2 Mercado de Trabalho .....	34
2.3 As políticas de emprego e os jovens diplomados no ensino superior .....	42
<b>CAPÍTULO 3: PROGRAMA DE ESTÁGIOS PROFISSIONAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CABO-VERDIANA</b> .....	43
3.1 Programa de estágio profissional na administração pública (PEPAP).....	43
3.2 Os obstáculos à Integração .....	45
3.3 Programa de estágio profissional na administração pública portuguesa.....	46
3.4 Análise de dados (resultado dos questionários) .....	48
<b>CONCLUSÃO</b> .....	53
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	55
<b>FONTES</b> .....	57
<b>ANEXO</b> .....	59

## **INTRODUÇÃO**

Em Cabo Verde a integração dos jovens no mercado de trabalho e a melhoria das suas qualificações através da concretização de estágios profissionais é uma das prioridades da sociedade. O programa de estágios profissionais na administração pública tanto em Cabo Verde como em Portugal enquadram-se no âmbito das políticas ativas de procura de emprego. Sendo que o mercado de trabalho têm influenciado constantemente a área de formação profissional, exigindo cada vez melhores qualificações.

A evolução da atual sociedade e as suas implicações sobre a alteração do funcionamento da administração pública introduziram a necessidade da utilização de processos de gestão adequado a este desafio, deste modo, verificar/estudar os sistemas e técnicas de preparação na administração central, regional e local, tendo em conta as empresas públicas e privadas.

Foi neste contexto que surgiu a problemática do presente trabalho intitulado: Pontencialidades e Limites dos Programas de Estágios Profissionais na Administração Pública – Cabo Verde, que tem por base a análise das respostas dos jovens estagiários após a conclusão da formação académica, analisando assim os mecanismos que contribuem para a inserção desses jovens no mercado de trabalho.

O objectivo deste trabalho é dar á conhecer a situação dos jovens Cabo-verdianos face ao mercado de trabalho, tendo como pano de fundo a estratégia de estágios profissionais e de emprego que dela emanam à escala nacional. De igual modo, procurou-se identificar os fatores que influenciam o estágio profissional nos jovens recém-licenciados a procura do seu primeiro emprego ou de um novo emprego. Especificamente visou responder a dois objectivos específicos: (i) analisar os padrões de relação entre a inserção na vida activa e a escolaridade/formação profissional, tendo em consideração os diferentes tipos de qualificações escolares e profissionais; (ii) identificar os principais obstáculos à transição para a vida activa.

O presente trabalho encontra-se estruturada em três capítulos. O I capítulo aborda as diferentes perspectivas teóricas, relacionadas com a reforma e evolução do Estado e da administração pública. Analisar as transformações ocorridas nos mesmos, sumariamente a reforma da administração pública e a modernização administrativa, o papel do Estado na sociedade, o processo de transformação do Estado, destacando também o New Public Management e a New Public Service, para uma melhor prestação dos serviços públicos,

culminando com uma breve abordagem sobre a evolução histórica da administração pública Cabo-verdiana.

Com o segundo capítulo, pretendo dar á conhecer a história do IEFP, que foi criado com o objetivo de promover a criação e qualidade do emprego e combater o desemprego através da execução de políticas de emprego. Todavia, a formação profissional é um processo global que permite através do qual os jovens e os adultos a inserir no mercado de trabalho. Constituindo assim um elemento base das políticas de promoção ativa do emprego em Cabo Verde. O terceiro e último capítulo retratam as questões relacionadas com o programa de estágio profissional na administração pública (PEPAP), o qual tem proporcionado aos jovens com ensino superior, possibilidade de estágio na administração pública, criar uma bolsa de emprego e promover novas formações e competências profissionais, de forma a potenciar a modernização dos serviços públicos.

No que concerne aos métodos e técnicas utilizados neste trabalho resulta da realização do inquérito por questionário. Segundo Carmo e Ferreira (1998) o inquérito por questionário diz respeito a recolha de dados centrado em torno do objectivo processado através da entrevista estruturada nas quais se utilizaria as questões colocadas foram fechadas...de um cruzamento que permitisse ter os jovens como objecto central dada a diversidade de aspectos implicados na pesquisa: perceber como funciona o programa de estágio profissional em Cabo Verde, principalmente na administração pública. Segundo Carmo e Ferreira (2008), pode ser administrado a distância, ou seja, depois de possuir a informação suficiente para estruturar os instrumentos de recolha de dados, poderá conceber um guião de entrevista com questões mais precisas que aplicaria a uma amostra da população alvo.

Para tal foi utilizado dois tipos de métodos de análise neste trabalho que são: o primeiro diz respeito à análise documental constituída pela bibliografia especializada sobre as matérias conexas com o tema da dissertação. Segundo Carmo e Ferreira (1998) a análise documental é um processo que envolve selecção, tratamento e interpretação da informação existente em documentos (escrito, áudio ou vídeo), com o objectivo de deduzir algum sentido. O segundo metodo utilizado é o Inquerito por questionário como já tinha sido mencionado anteriormente.

# **CAPÍTULO 1 – A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ESTADO E A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

## **1.1 Reorganização do Estado e Reforma Administrativa**

A reforma da administração pública consiste no fato de estarmos perante uma transformação do Estado, que toca a sua própria essência e se reflecte praticamente em todos os domínios da organização e actividade administrativa. Tendo em conta que a modernização da administração pública não é apenas uma questão de estudos, diagnósticos e debates, muito embora essenciais a definição de uma opção adequada, mas também uma questão política, de orientação programática, legitimidade, possibilidades práticas e de estratégias prioritárias. Ela exige contributos, planeamento e sobretudo continuidades das fases de reforma implementadas. A modernização é um processo difícil, afectando a vários aspectos da sociedade, alongado no tempo e com exigências de continuidade (Mozzicafreddo, 2007: 1-2).

Na óptica da Arana (2003), a atual reforma do Estado exige que se coloque no centro da atividade pública a preocupação com as pessoas, com os seus direitos, as suas expetativas, os seus problemas, ou as suas dificuldades. O modelo de Estado intervencionista teve fortes limites, nomeadamente no desfaçamento entre as despesas e as receitas, incluindo as despesas relativas à administração pública. Entretanto, Silva (2003) defende que a modernização administrativa é hoje requisitada com solução essencial ao nosso desenvolvimento socioeconómico, imputando-se-lhe a responsabilidade de que, não conseguindo ser motor, não seja, no mínimo, travão do seu desenvolvimento. A modernização da Administração Pública é, mesmo vista, como a transformação para atingir a modernidade e o desenvolvimento sustentado do país. Tem de ser um processo de adaptação positiva ao espaço e no tempo em que a administração se apresenta, não podendo ser um processo obrigatório de metodologias organizacionais pós-modernas. O autor entenda ainda que, na segunda metade do século XX a administração pública cresceu em todo o mundo acompanhando o desenvolvimento do Estado pelo alargamento e aprofundamento das suas funções.

Segundo Martins (2001), a reforma do Estado tem como objectivo produzir as condições adaptadas para a qualificação da gestão pública e para a coordenação estratégica da descentralização administrativa e das políticas territoriais e assegurar uma efectiva coordenação regional das políticas públicas. Houve tempo em que o Estado era visto como um meio para a mudança social, igualdade e desenvolvimento económico, para além do seu papel na prevenção de problemas, de doenças, de incêndios, de inspecção de alimentos para prevenir doenças. O aumento da prestação de serviços foi desviando atenção do esforço do

Estado da prevenção para a resolução de problemas, aumentando a “máquina”, com o apoio dos políticos para quem a resolução de situações de crise se torna muito mais atractiva pela grandeza, pela notícia, em oposição à prevenção que é muito mais silenciosa. Atualmente, o Estado é visto como a causa dos problemas da sociedade e não como solução do mesmo. Por sua vez, Peters (2001), defende que, a reforma mais comum foi a mudança estrutural do sector público, especialmente a transferência dos poderes dos ministérios e governos centrais para organismos quase autónomo e para governos subnacionais dando lugar a novos organismos, denominado por “agências”, a maioria destes organismos goza de uma maior autonomia do que um departamento normal de um grande ministério

Segundo Mascarenhas (1993), citado por Araújo (2000: 41), existem três factores principais que contribuíram para a reforma do sector público: a crise económica e a internacionalização das economias; a dimensão do *Welfare State* e as pressões sobre os recursos públicos; e a influência das políticas “neo-liberais” que promoveu abordagens orientadas para o mercado. Os instrumentos tradicionais de política económica, provocam efeitos adversos, incluindo inflação, desemprego e défice orçamental. A administração pública tornou-se numa estrutura pesada, problemática e com insuficiências organizacionais.

Carvalho (2013), sustenta que a Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005, de 4 de Agosto, descreveu os parâmetros que determinaram todo o processo de reorganização de Administração Central do Estado, esboçando respostas para o porque, quando e por quem. Definindo assim as metas para o programa: a) racionalização das estruturas centra; b) promoção da descentralização de funções; c) desconcentração coordenada; d) modernização e automatização de processos. Deste modo, surgem os objectivos de promover a cidadania, o desenvolvimento económico, a qualidade dos serviços públicos e aumentar a eficiência dos serviços públicos, através da simplificação, racionalização e automatização, procedendo a uma diminuição das suas unidades organizacionais e dos recursos a elas afetos (Carvalho, 2013). A autora sustenta ainda que o último objectivo, parece ter sido aquele que se constitui como preocupação central a todo o processo de reestruturação.

Carvalho sublinha ainda que a Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005, estabeleceu os princípios a que os processos de reestruturação se deverão submeter: avaliação das actividades desenvolvidas pela administração central para determinar a sua manutenção, extinção ou externalização; desconcentração de funções para níveis regionais, locais, de acordo com os princípios da desburocratização e subsidiariedade (aproximação da administração dos destinatários dos seus serviços e tomada de decisão o mais próximo possível daqueles a quem dizem respeito); descentralização de funções para a administração

local, principalmente nos sectores da educação e da saúde; diminuição das estruturas administrativas, ou seja, com a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e empresas; simplificação, racionalização e reengenharia de procedimentos administrativos (Carvalho, 2013).

Hoje, a conceção de um Estado eficiente assenta num modelo que configura a modernização contínua da administração pública no mundo ocidental, como também a entrada de uma gestão de tipo managerial na administração pública e uma maior tendência para orientar a actuação administrativa de acordo com os resultados e os custos financeiros e burocráticos relativamente ao mercado. A modernização do Estado é uma mudança no relacionamento entre o cidadão e o Estado, por um lado, e modernização num sentido mais restrito, centrada nas estruturas internas, por outro. A modernização da administração pública está confrontada com dois grandes desafios: por um lado, os constrangimentos entre a administração pública ligada à lei e o espírito managerial, e, por outro, as dificuldades de implementação da ética na função pública, na medida que, uma orientação managerial põe em questão os valores da neutralidade política e das características profissionais e universais da administração pública (Pitschas, 2003).

De acordo com Mendes (2000), atualmente a preocupação dominante é modernizar o Estado, substituindo o modelo “autoritário” (sic) e burocrático que ainda subsiste, por um modelo de serviço público prestador de bens e serviços com qualidade, dado que uma organização rígida e hierarquizada pode ser menos eficiente e mais dispendiosa, servindo menos adequadamente os cidadãos, os agentes económicos e a sociedade em geral. Fala-se hoje de modernização administrativa, fala-se da transformação da administração centrada sobre si própria e preocupada com os procedimentos jurídico-administrativos, numa administração orientada por modelos gestionários, preocupada com o relacionamento com os cidadãos, com um bom entrosamento com a sociedade, com altos padrões de qualidade nos produtos que presta e no respeito pelo Estado de Direito e pelos princípios da cidadania.

Na opinião de (Canotilho, 2000), citado por (Carapeto e Fonseca 2005: 23), as transformações na estrutura do Estado no sentido de substituir cada vez mais as formas clássicas de intervenção pela regulação e a orientação, a diversificação das formas tradicionais de acção pública e em geral, as mudanças nas formas de governação determinaram mudanças estruturais nos modos de actuar da administração, obrigando à desconstrução de muitos dos instrumentos e esquemas organizativos que sustentavam a administração estatal tradicional e conduzindo à discussão atual em torno das funções do Estado e dos meios para as realizar. As burocracias públicas, organizações tradicionalmente excepcionais de gestão fortemente

regulada, estão, atualmente, a sofrer profundos reajustamentos face às exigências sociais, num processo de mudança com uma forte componente tecnológica. Contudo, o processo de modernização administrativa tem assentado, em grande medida, na implementação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), tendo a administração vindo a desenvolver projectos como, por exemplo, serviços virtuais em linha dirigidos à disponibilização de informação e à prestação de alguns serviços.

### *Modernização do Estado e da Administração*

Pitschas (2001), salienta que o conceito de modernização nos estados da Europa central (ex: Alemanha, Polónia, Suíça), e oriental (Hungria, Moldávia, Roménia), trata-se de criar primeiramente uma administração estatal democrática, descentralizada e funcional, e facultar aos funcionários públicos princípios de neutralidade política e responsabilidade de promover o estado de direito.

A reforma do sector estatal não avança à mesma velocidade em todos os Estados membros, baseia-se, na ideia de descentralização do Estado moderno, em que a era do Estado centralizado clássico diminuiu a sua predominância. Segundo Pitschas (2001), a maior parte dos estados do mundo estão presentemente confrontados com o problema de encontrar formas de modernizar o Estado e a administração, porém, muitos seguem parcialmente conceitos de modernização de origem anglo-saxónico, mediante a introdução de estruturas semelhantes às do mercado, alcançar um resultado máximo – output, com uma utilização mínima de meios inputs. Porém, o objetivo da nova gestão pública parece não obter "menos Estado", mas sim uma maior "eficácia" da administração, mudando as organizações e os processos de funcionamento por meios das modernas tecnologias da informação. A este método estava associada uma redução correspondente dos efetivos. O mais importante, todavia, era a introdução de uma filosofia de gestão empresarial nos assuntos públicos. Nela predominam os princípios de lean management (gestão com um mínimo de recursos) e de total quality management (gestão de qualidade total).

O conceito de nova gestão pública foi modificado nos EUA, dando lugar à chamada "reinvenção do governo". A esta variante está associada uma tentativa de permitir que as unidades organizativas descentralizadas da administração pública obtenham lucros graças a prudente. As administrações devem agir como centros lucrativos. (Pitschas, 2001: 63-76).

## *O Papel do estado na Sociedade*

Considera-se o Estado como um sistema de funcionamento que não apenas estruturam as relações entre a sociedade civil e a autoridade política, mas também estruturam as relações de poder fundamentais dentro da sociedade política (Mozzicafreddo, 1997: 1-2). Atualmente as funções que o Estado desempenha na sociedade sofrem alterações em relação ao surgimento de problemas e expectativas que não encontram resolução positiva. As sociedades europeias atuais perduram o desemprego e exclusão social, os obstáculos de garantir um crescimento económico regular e um desenvolvimento integrado, leva a mais constrangimento fiscal dos cidadãos. O aparecimento de formas de dualismo social, nomeadamente em matéria de mercado laboral. A questão da concertação social está no centro do modelo de Estado-providencial no sentido em que a sua estrutura e as suas funções foram sendo modeladas, precisamente, pelo processo de negociação entre o poder político e as elites socioeconómicas. (idem, 1997: 1-2).

As transformações no papel do Estado estão subjacentes à necessidade de modernização da administração pública, na medida em que o perfil e a dimensão da administração pública dependerão, basicamente, das funções que se atribuem ao Estado (Carapeto e Fonseca, 2005: 19). A cada modelo de Estado<sup>2</sup> corresponde um modelo de administração pública que procura integrar as preferências e valores a promover, deste modo, podemos dizer que os modelos de gestão pública se vão sucedendo ao longo dos anos, normalmente associados às mudanças no modelo de Estado (Araújo, s.d).

Silva (2000: 106), entende que o papel do Estado na sociedade assenta em três consensos: primeiro, tem a ver com a necessidade de proporcionar e desenvolver políticas sociais activas no domínio da saúde, educação, segurança social e ambiente. O segundo consolida-se na conveniência de ter uma economia mista, baseada na cooperação e parceria entre o público e o privado. O terceiro baseia-se na necessidade de desenvolver uma política macroeconómica coordenada, na qual o Estado assume um papel regulador dos equilíbrios

---

<sup>1</sup> “O modelo de Estado-Providência tem na evolução ao longo dos anos, diferenciado a sua estrutura institucional e política segundo às funções e o papel desempenhado na sociedade, e sobretudo, em concordância com o contexto em que atua”, (Mozzicafreddo, 2000).

<sup>2</sup> Joaquim Araújo (s.d) identifica 3 grandes modelos de Estado: (i) Estado liberal que vigorou no início do século XX, em que cabia à administração pública defender e promover o interesse geral da sociedade, reduzindo a intervenção do Estado na atividade económica e social; (ii) Estado do bem-estar social, caracterizado pelo acréscimo de funções do Estado e pelo consequente aumento da sua intervenção na vida económica e social; (iii) “novo modelo de Estado”, que consagra uma lógica de administração pública orientada pela racionalidade gestonária e pelos valores da eficiência, da economia e da eficácia.

sociais e garante da compatibilidade entre os lucros do mercado e as necessidades e objectivos dos indivíduos e das sociedades. Deste modo, o Estado assumiu novos papéis e aumentou as funções tradicionais que lhe estavam investidas, tais como, a defesa do território, a administração da justiça, a segurança dos cidadãos e a cobrança de imposto.

No entendimento de Mozzicafreddo, o papel do Estado na sociedade se assenta das seguintes razões: capacidade e funções; a preocupação é saber se o Estado tem capacidade para impor decisões vinculantes e aumentar ou diminuir as funções na sociedade; regulação selectiva das disfuncionalidades; o Estado tem por função estrutural de estimular e incentivar ou intervir conforme as modalidades sociais e históricas (Mozzicafreddo, 2010: 79). Richards e Smith (2002), (citado por Secchi 2009: 360), vem dizer que o Estado mantém o seu papel de liderança na elaboração de política pública, em nível local, regional, nacional ou supranacional. Todavia, importa sublinhar que a evolução e a complexidade das sociedades influenciam a reorientação do papel do Estado no sentido de vir a desempenhar mais sustentadamente a função de coordenação e controle dos diferentes sistemas sociais.

Segundo Peters (2000), citado por Antunes (2007), o modo de encarar o papel do Estado tem sofrido alterações significativas nos últimos anos face à visão tradicional do Estado caracterizada da seguinte forma: Estado no centro - o grau de intervenção do Estado nos mercados altera a estrutura da posse da indústria, redistribui riqueza entre diferentes actores sociais, expandindo ou restringindo os seus serviços como uma questão de opção política; em vez de relativos, contextuais e negociáveis.

A Constituição da República portuguesa<sup>3</sup>, estabelece que a administração pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos e que os seus órgãos e agentes administrativos devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé, estruturando-se de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática.

#### *Processo de transformação do Estado*

Silva (2000: 106), salienta que ao longo do século XX, houve grandes transformações do Estado, as novas funções cometidas às administrações públicas a partir das crises das décadas de 70 e 80 e as reformas administrativas empreendidas pelos governos para substituir as

---

<sup>3</sup> Título IX, artigo 266º 267º, nº 1.

organizações públicas tradicionais por serviços orientados para a qualidade das prestações, para a eficácia e eficiência. O Estado tem muitas interações com a sociedade que o rodeia mas conduz essas interações segundo as suas regras.

A transformação do Estado, ou a sua adaptação porque intencional, implica a transição de um Estado que produz para um Estado dinamizador, moldado por quatro objetivos fundamentais: (i) nova repartição das responsabilidades entre o Estado e a sociedade- implica muitas responsabilidades, até agora entendidas como públicas, que não têm de ser necessariamente asseguradas pelos próprios instrumentos do Estado; (ii) parceria de responsabilidades dos cidadãos- melhora a participação dos cidadãos e reforça a transparência da administração; (iii) diversos níveis de governação têm de cooperar mais estreitamente: o nível administrativo municipal tem de obedecer aos princípios da subsidiariedade, reforçando-se a auto-responsabilidade do nível administrativo mais baixo; (iv) renovação das estruturas administrativas interna-eficiência é o objetivo. (Antunes, 2007: 403).

O Estado não deve recuar nem pode expandir-se ilimitadamente. Segundo Eucken citado por Arana (2003: 132), o Estado deve limitar-se a fixar as condições para o desenvolvimento de uma ordem económica capaz de funcionar e digna dos seres humanos, mas não deve dirigir o processo económico. Porém o autor entende que o Estado deve atuar para criar a ordem da competência, mas ao atuar não deve enfraquecer o processo económico da competência. O mesmo autor sublinha que o Estado, converteu-se num Estado Social e Democrático de Direito, baseadas numa administração de autoridade, limitadora dos direitos fundamentais e das liberdades públicas. A administração pública do Estado Social e Democrático de Direito deve configurar-se como uma organização que se distingue pelos princípios de Legalidade, porque o procedimento administrativo não é mais do que um caminho pensado para salvaguardar os direitos e interesses legítimos dos cidadãos. Da eficácia, porque hoje é perfeitamente exigível à organização administrativa que ofereça produtos e serviços públicos de qualidade. E serviço porque a existência da administração reside no serviço dos interesses colectivos.

Segundo Carapeto (2003), o Estado assume crescentemente, o papel de regulador, procurando administrar, através da governação, as múltiplas redes de relações sociais, políticas e económicas mediante a diversificação das formas tradicionais de ação pública, em adaptação a uma sociedade que difere substancialmente daquela que antigamente lhe reclamava um papel essencialmente redistribuidor e prestador. (Carapeto, 2003: 143-144). Ainda segundo o autor, a passagem de um Estado produtor e prestador para um Estado regulador abriu novos espaços à iniciativa privada e, sobretudo, transformou a formulação

organizacional da prestação dos serviços públicos, que hoje já não se identifica inteiramente com a administração pública. O Estado deveria garantir que o mercado concorrencial era equitativamente organizado e que as missões de serviço público eram bem asseguradas. Atualmente a política da União Europeia atribui aos serviços de interesse económico geral, para garantir a constituição e o funcionamento de um mercado concorrencial, uma das manifestações do novo papel de um Estado que diminui o seu papel empresarial e de prestador de serviços públicos e aumentou as suas funções reguladoras, isto é, desintervenção do Estado na economia. (Carapeto, 2003: 146-147).

## **2. Trajetórias da Reforma Administrativa**

Este capítulo aborda essencialmente enquadramento a reforma administrativa que é um dos temas da atualidade tendo em conta as necessidades do país, a modernização administrativa procura desenvolver um Estado inovador e cada vez mais próxima dos cidadãos. A evolução da administração pública está associada à reforma e evolução do Estado (Mozzicafreddo, 2001: 149). “A administração pública é, por um lado, poder na medida em que atua segundo procedimentos específicos que delimitam comportamentos, obrigações e direitos e, por outro, é serviço colectivo, porque os seus poderes e direitos de intervenção não se legitimam mais do que pela função que realisa e pelos serviços que presta a coletividade” (Mozzicafreddo, 2001, pp. 2). A administração pública surge com a transição do Estado Absoluto<sup>4</sup> para o Estado Liberal<sup>5</sup> em consequência da separação entre a esfera pública e a privada. (Ferraz, 2008: 15-17). Portanto, podemos dizer que a administração pública responde tanto às necessidades e características dos cidadãos, como às políticas definidas pelo Governo e às normas constitucionais (Mozzicafreddo, 2001: 148-149).

A administração pública pode definir-se como sendo a estrutura organizativa do Estado, composta por órgãos, agentes e pessoas coletivas de direito público, que têm por finalidade a prossecução de interesse público e que, no âmbito das suas atribuições, são dotadas de poderes públicos. Tradicionalmente, a administração pública é entendida num duplo sentido: orgânico e material. No sentido orgânico diz respeito ao sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado e de outras entidades públicas que visam a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas. Dentro destas premissas é possível distinguir três grandes grupos de entidade na administração pública: administração direta do Estado, administração

---

<sup>4</sup> Estado absoluto define que o poder supremo é absoluto – não depende de qualquer outra autoridade.

<sup>5</sup> Estado liberal com observação mais à frente.

indireta do Estado e administração autónoma. No sentido material corresponde a própria atividade desenvolvida por aqueles órgãos, serviços e agentes<sup>6</sup>.

Do ponto de vista de Pitschas (2003), o Estado é hoje, um modelo que configura a modernização contínua da administração pública e uma maior tendência para orientar a actuação administrativa de acordo com os resultados e os efeitos económicos no mercado. O autor considera que a atual reforma administrativa e estatal destina-se, a aproximar a ação administrativa do mercado e a reforçar as capacidades de gestão nos sistemas da função pública e nas burocracias públicas. Verificou-se nas duas últimas décadas, um processo quase contínuo de reforma da gestão pública e uma renegociação das relações tradicionais entre o Estado, a economia e a sociedade. Estas mudanças manifestaram-se através da privatização, da redução do número de funcionários públicos e da reestruturação da função pública, da introdução de um mecanismo semelhante aos do mercado para melhorar a prestação dos serviços públicos, da construção de novas formas de parceria entre organizações estatais e não estatais, e de novos tipos de regulação e responsabilização (Pitschas, 2003: 31).

A reforma administrativa tem sido influenciada através dos tempos por várias abordagens, cada uma salientando questões particulares relevantes para as organizações públicas. Atualmente a reforma administrativa tem sido influenciada pela abordagem do Novo Institucionalismo<sup>7</sup> actuando sobre os elementos estruturantes da administração pública, ou seja, as organizações públicas não são meros instrumentos burocráticos mas que evoluíram para instituições que apresentam características próprias. O autor defende que o sucesso da reforma depende da determinação e vontade política em atuar ao nível das características estruturais que influenciam a cultura da organização e conseqüentemente o comportamento das pessoas que a integram (Araújo, 2000: 73). Esta nova abordagem pode ter sucesso em Portugal se intensificar o projeto das lojas do cidadão que tiverem uma nova filosofia e forem substituindo as repartições públicas tradicionais. Este processo resultou num valor acrescido nas reformas da administração pública, particularmente na relação com os cidadãos, realçando os aspetos inovadores e benefícios que a rede de espaços do cidadão traz, bem como a vantagem da proximidade resultantes da eficiente distribuição de balcões por todo o território, incentivando a inclusão digital, uma vez que os serviços prestados assentam em soluções já disponíveis na internet, reforçando, assim, a referência às boas práticas no setor público português.

---

<sup>6</sup> Disponível em [www.dgap.gov.pt](http://www.dgap.gov.pt).

<sup>7</sup> O novo institucionalismo conduziram a uma abordagem mais radical das medidas de reforma procurou introduzir estruturas de sistemas de incentivos que induzam alterações no funcionamento das organizações.

Como consequência, o conceito de reforma administrativa têm mudado de acordo com a ênfase inerente a cada abordagem tornando difícil estabelecer uma definição universalmente aceite (Araújo, 2000: 38). Segundo o autor a abordagem da reforma administrativa tradicional é muito limitada na sua capacidade para lidar com o processo de mudança. A perspectiva tradicional confia exclusivamente na capacidade das organizações burocráticas para se auto-estruturar de forma a melhorar o seu funcionamento, admitindo num melhor funcionamento do sistema weberiano (Araújo, 1999, citado por Araújo, 2000: 40).

A abordagem tradicional da reforma administrativa parte do pressuposto de que a burocracia é o único modelo de organização da Administração Pública. A reforma é definida como um processo incremental que visa melhorar o funcionamento da administração restringindo a sua intervenção ao modelo existente e à capacidade das organizações burocráticas para se auto-estruturar. No entanto, novos instrumentos de gestão e formas inovadoras de fornecer serviços públicos foram introduzidos na tentativa de responder aos desafios da mudança. Portanto, as formas inovadoras de fornecimento de serviços exigiram novas formas de articulação e relacionamento entre os serviços públicos direccionando a reforma para as questões inter-organizações.

A administração pública pode e deve constituir-se como vetor estratégico de desenvolvimento e progresso, e de reforço dos direitos de cidadania e de realização da justiça. O código de procedimento administrativo é importante para a reforma administrativa, veio dar resposta ao preceito constitucional que consagra a necessidade de processar a actividade administrativa, assegurando para o efeito a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito. A administração pública tem um conjunto de recomendações dos diferentes sectores, fundamentalmente envolver mais fortemente o cidadão e a sociedade na estratégia de modernização administrativa, dando sequência às políticas de qualidade, formas de organização mais flexíveis, otimizar a gestão de pessoal, do orçamento e dos equipamentos, principalmente pela operacionalização de incentivos e estímulos que propiciem eficácia, dar abrigo a formas e mecanismos de mercado, encontrando novas formas de serviço público. (Corte-Real, 1995: 69-76).

Mozzicafreddo (2001) assinala duas linhas de iniciativas de reformas: uma linha de reforma de nível macro, que consiste na introdução da lógica gestionária na administração pública, assenta nomeadamente na liberalização e privatização de actividades económicas e sociais do sector público, na redução do peso deste sector público e na flexibilização do regime de trabalho, na desregulamentação, delegação e devolução de competências aos

organismos intermediários. “Esta linha de reforma surge no contexto do constrangimento financeiro devido em grande parte ao aumento das funções, despesas e pessoal da administração, e igualmente da revalorização das perspectivas do empreendedorismo e da lógica do mercado, associadas às filosofias gestionárias que tem vindo a serem discutidas e postas em prática nas últimas décadas. Portanto, esta estratégia de modernização da administração assenta na ideia de maior liberdade de gestão, visando particularmente uma articulação especial entre o público e o privado na procura de uma melhoria da qualidade dos serviços e da eficiência nas tarefas de execução”. (Mozzicafreddo, 2001).

Segundo o mesmo autor a segunda linha de iniciativas de reforma, a nível micro, sustenta que a medida de reforma do aparelho administrativo diz respeito sobretudo ao próprio funcionamento do sistema, nos seus mecanismos organizativos e a sua relação com o exterior, nomeadamente na ideia de uma maior proximidade com os cidadãos ou, numa versão mais gestionária, com os utentes dos serviços públicos entendidos como clientes dos serviços. Este nível micro, em primeiro lugar, a introdução da administração pública de técnicas de gestão profissional inspiradas nas formas de gestão privada, como pela introdução de uma lógica de mercado, visando um aumento da eficácia de execução e da responsabilidade pelas decisões, relativamente ao cliente ou ao utente, e às entidades com as quais a administração pública se relaciona. Em segundo lugar, as iniciativas de desburocratização da administração apostaram, por um lado, na racionalização e simplificação das normas e procedimentos administrativos, tais como a coordenação dos subsistemas, a introdução das novas tecnologias de informação, a limitação da sobreposição de serviços, a eliminação de circuitos burocráticos e a adaptação da linguagem administrativa e jurídica à compreensão comum, para que a administração cumpra com maior eficácia e com menos despesas as suas tarefas. Em terceiro lugar, uma das razões apresentadas para a reforma da administração pública constitui igualmente, o tema da proximidade da administração para com o cidadão. (Mozzicafreddo, 2001: 3-7).

No entender de Mozzicafreddo e Gouveia (2011), a perspectiva mais difundida de reforma da administração pública portuguesa baseou-se, nos anos 1970 e, com intensidade, desde 1974. Todavia, é necessário sublinhar as principais razões que sucederam as reformas da administração pública em Portugal: como tal está (i), o peso dos encargos financeiros das despesas públicas, resultantes dos custos das funções do Estado, e conseqüentemente o aumento regular dos gastos, a redistribuições dos recursos colectivos, o consumo e os custos da máquina administrativa, nem sempre é adequada aos resultados em termos de eficiência e de produtividade; (ii), a alteração das expectativas dos cidadãos relativamente as

contrapartidas que em matéria da qualidade, de eficiência, de celeridade e de atitudes, deveria resultar da função de serviço público, mas também há uma nova preocupação referente à problemática da participação vem reforçar as exigências de racionalização; (iii), o processo gradual e regular de modernização das formas de Estado em diferentes países da OCDE incita, em forma diferentes segundo os países, expectativas de reorganização na administração pública, fornecer de uma estrutura menos centralizada e mais eficiente como de racionalizar as estruturas e estabelecer formas de governo mais transparente.

Do ponto de vista de Zbyszewski (2007: 296), a reforma da administração pública pode ser encarada de várias formas e dependem da posição do observador. Para o cidadão a reforma pode significar menos burocracia e maior celeridade enquanto o funcionário aspira a melhor organização e melhor salário. Para o empresário a reforma pode implicar reduzir a fiscalidade enquanto para o político de direita significa redução da despesa pública e para o de esquerda significará o aumento da intervenção do Estado particularmente em áreas sociais. A reforma da administração existe para todos os gostos e é um conceito multifacetado.

Segundo Secchi (2009), desde os anos 1980, as administrações públicas em todo o mundo efectuaram mudanças substanciais nas políticas de gestão pública e no desenho de organizações programáticas. Conforme o autor essas reformas administrativas solidificam novos discursos e práticas derivadas do sector privado e os empregam como *benchmarks* para organizações públicas em todas as esferas de governo, *accountability* (prestação de contas) e flexibilidade (segundo Hood e Jackson, 1991, citado por Secchi, 2009: 364).

Na perspectiva de Araújo (2000), a reforma administrativa procura tornar o Governo mais efectivo, a administração do Estado mais eficiente, a gestão pública mais dinâmica, produtiva e honesta proporcionando, deste modo, o desenvolvimento das principais aptidões administrativas e de gestão para atingir os objectivos nacionais; transformar a administração pública num instrumento efectivo para o desenvolvimento económico e social; utilização mais efectiva da ciência e da tecnologia. A reforma administrativa exige mudança de legislação e regulação, alterações nas organizações e nas estruturas, o exame de processo e procedimentos, a reformulação de políticas e programas, a alteração de documentos e formulários, a forma tanto dos funcionários como dos clientes. Contudo, a reforma administrativa, não é mais que mera mudança, e pode-se afirmar que é uma iniciativa que procura ajustar as estruturas e processos administrativos, em sintonia com as pressões do ambiente social e político, ultrapassando as clivagens e estrangulamentos existentes nas relações entre a sociedade e a administração do Estado.

Pitschas (2003) salienta que a actual reforma da administração pública e estatal aplica-se, a aproximar a ação administrativa do mercado e reforçar as capacidades de gestão nos sistemas da função pública e nas burocracias públicas. Estão a ser remodeladas e simplificadas as estruturas antigas, dando lugar as novas estruturas. O propósito dos processos de reforma e modernização administrativa é conseguir uma administração pública mais eficaz, que custe menos e que pense mais no cidadão. Todavia, os modelos políticos e administrativos devem construir-se a partir do cidadão e em função das suas necessidades colectivas (Pitschas, 2003: 31). Por sua vez, Correia (1999) defende que, as reformas adotam, ainda hoje, uma perspectiva normativa. Reformar e modernizar é também, por um lado, operar mudanças na cultura administrativa, e por outro lado, alterar as filosofias de gestão e as atitudes comportamentais da administração e dos funcionários, de forma a colocá-las ao serviço do interesse público. A reforma e a modernização da administração e da função pública constituem, um processo permanente.

Segundo Bilhim (2003: 75), a reforma hoje, exige que o perfil profissional e de formação do funcionário público e dos seus dirigentes integra competências em matérias de negociação, conciliação, flexibilidade, liderança democrática, gestão de conflitos. Os novos dirigentes da Administração Pública têm de ter capacidade para gerir recursos humanos e tecnológicos em condições de escassez e de incerteza, isto é, têm de estar treinados para o risco. Para Mozzicafreddo (2001), as reformas são, em geral, motivadas pelas seguintes razões estruturais: peso dos gastos sociais do modelo do Estado providência e consequente aumento das despesas com os agentes dos serviços públicos; complexidade do funcionamento da máquina administrativa; alteração das expectativas e aumento das exigências dos cidadãos; novas tendências de transformação da estrutura do Estado, menos centralizada e com uma forma de governação mais flexível e transparente.

As reformas da Administração estão associadas e condicionadas pela própria reforma do Estado, mas considera-se que a Administração deve igualmente estar ao serviço do Estado democrático e não apenas ao serviço do cidadão ou dos grupos socio-profissionais de influência. É incontestável que todas as reformas têm por ambição controlar as despesas públicas. Entretanto, a modernização administrativa tem implicado a adaptação de técnicas e processos de gestão empresarial (Rocha, 2000: 37-38). Um dos tipos de reforma mais comuns foi a mudança estrutural do sector público. Em especial, uma tendência para transferir poderes dos ministérios e governos centrais para organismos quase autónomos e para governos regionais ou locais. Verificou também uma redução drástica dos escalões hierárquicos

existentes nos organismos públicos, com o propósito de aumentar os poderes dos trabalhadores dos escalões inferiores (Peters, 2001: 45).

A modernização da Administração Pública apela mais a uma ação pública de regulação mais adequada da estrutura e funcionamento dessa administração. (Mozzicafreddo, 2001: 24). Em Portugal, a reforma da administração pública tem sido um dos objectivos programáticos inscritos nas agendas políticas. O cumprimento deste objectivo é essencial para o incremento da eficiência, da eficácia e da economia, estas reformas tem sido conduzidas com vista a aproximar a administração pública dos cidadãos; melhorar a prestação do serviço público e desburocratizar (Antunes, 2007: 409). Uma reforma na administração pública acontece quando uma organização pública progressivamente muda suas práticas de gestão, modelo de relacionamento e processos organizacionais. Elas ocorrem em diferentes contextos espaciais e temporais, sob a guarda de diferentes propósitos e valores. Porém, qualquer verificação empírica sobre a reforma da administração pública deve estar atenta aos aspectos incrementais de mudança organizacional.

## **2.1 Disfuncionalidades da Administração Pública**

As iniciativas de reforma da administração nos países europeus, resulta por um lado, de factores externos à administração, nomeadamente a evolução económica e financeira dos países, as diferentes expectativas dos cidadãos, a trajetória de mudança da estrutura do Estado e na forma de governação e, por outro lado, de factores internos à administração, como é caso particular do aumento e complexidade das funções públicas e, portanto, dos serviços burocráticos, que, embora estando relacionados com os factores externos, não deixam, por isso, de ter especificidade própria (Mozzicafreddo, 2001). A desconfiança, a resistência e mesmo a ineficácia na introdução de eventuais reformas resultam grandemente das importações simplistas em matéria de melhoria do funcionamento da administração pública, das orientações gestionárias.

A ineficácia neste particular ponto assenta, por um lado, no facto de negligenciar a importância, seja pelo apoio, seja pela resistência às reformas, dos próprios agentes na evolução das iniciativas de reforma e, por outro, em pensar que a disfuncionalidade da administração se limita à ausência da lógica de mercado na questão dos serviços públicos (Mozzicafreddo, 2001). Para o autor as disfuncionalidades dos serviços públicos resultam, das próprias características dos agentes dos serviços públicos, qualificação, motivação, remuneração, e das condições de trabalho, limitado avanço de novas tecnologias,

descoordenação de subsistemas, limitação de autonomia de decisão, etc, bem como das insuficiências nos procedimentos de responsabilização, recompensa e sanção inscritos na estrutura hierárquica da administração pública.

Rocha (2007), cita que o Estado de welfare teve várias consequências para a função pública. Deste modo, veio dar origem a várias administrações com lógicas pelo menos não completamente coincidentes com a administração clássica (administração clássica caracteriza-se assim, por assumir a existência de uma dicotomia entre política e administração e, como consequência, a neutralidade da administração, também caracteriza-se pela rigidez na tomada de decisões, existência de múltiplos níveis hierárquicos, especialização minuciosa, procedimentalismo, defesa da igualdade, garantia de emprego para toda a vida e centralização). Porém, os novos funcionários como por exemplo: professores, assistentes sociais e médicos) não se identificam com os funcionários públicos tradicionais, a sua lógica de actuação, os seus valores e os seus objectivos não são os mesmos.

A expansão do Estado de *Welfare* obrigou a um aumento de funcionários e portanto de despesa pública (pelo que a crise económica dos finais dos anos setenta e a necessidade de reforma da administração pública vai ter como objetivo fundamental a diminuição das despesas, e principalmente das despesas com o pessoal, a crise económica vai obrigar a reformar o modelo de administração. por um lado, com influencia da teoria da escolha pública, assenta no pressuposto de que há que recuperar a ideia de que o Estado deve ser emagrecido, devendo as políticas sociais serem entregues à iniciativa privada, e por outro lado, a ideia de que tudo é público é ineficiente e, portanto há que introduzir na administração processos, modelos e técnicas de gestão privada (conceção gestionária, identificada como o New Public Management). Em termos de gestão de recursos humanos, as principais inovações fizeram-se sentir na flexibilidade da fixação de salários, a qual deixa de ser efetuada a nível central, para ser feita em cada organização pública, um novo sistema da avaliação do desempenho com acentuados reflexos na forma de pagamento, o numero de contratados a prazo aumentou sobretudo nos quadros dirigentes e em áreas onde o financiamento não é previsível.

## **2.2 Modelo Burocratico de Max Weber**

Segundo a definição weberiana, a burocracia é um sistema que busca organizar, de forma estável e duradoura, a cooperação de um grande número de indivíduos, cada qual detendo uma função especializada. Significa essencialmente exercício do controlo baseado no conhecimento, competência técnica, e este aspeto é o que a faz de especificamente racional.

Na opinião de Secchi (2009), essas são as principais características do modelo weberiano: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. A formalidade determinou deveres aos membros da organização, a configuração e a legitimidade de uma hierarquia administrativa, as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas, tendo como exemplo: (carater formal, logo, a sua atividade decorre de normas racionais e exaustivas, regras escritas). A impessoalidade determina que a relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras. Porém é preciso existir uma hierarquia nas organizações para facilitar a organização e funcionamento da mesma, (nenhum cargo fica sem controlo, a submissão precisa de ser sistematicamente verificada e reforçada). O profissionalismo está associado ao valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação, (a burocracia é dirigida por administradores profissionais). No paradigma burocrático, os funcionários da administração pública são seleccionados pelo merecimento e inserem-se numa cadeia de comando com hierarquia bem definidas e autoridade centralização, os procedimentos organizacionais estão definidas e são estáveis, pelo que os utentes são tratados com profissionalismo, legalidade e sem favoritismos, (o poder de cada indivíduo é impessoal, deriva da norma que cria o cargo), (Pitschas, 1993 e Antunes, 2007).

De acordo com Denhardt e Denhardt (2003), a administração pública burocrática centrava-se na prestação direta dos serviços aos utentes ou na regulação dos comportamentos (individuais e corporativos) colocando o enfoque na atitude paternalista do Estado que decide não só o que é melhor para o cidadão como também qual a melhor forma de prestar os serviços. Entretanto, Pitschas (1993), considera que não existem razões para afastar de forma definitiva o modelo burocrático, considerando-se o mesmo uma ferramenta indispensável no Estado moderno, precisando de ser desenvolvida na sequência não só das alterações legais mas também das tarefas e funções que evoluíram com as condições políticas, sociais, económicas, técnicas e culturais.

Contudo a burocracia apresenta consequências disfuncional, como a internalização das regras e o apego aos regulamentos, formalismo, resistência a mudanças, dificuldade no atendimento ao cliente e conflitos com o público. Apesar de todas as suas limitações e restrições, a burocracia é talvez uma das melhores alternativas de organização. De acordo com Weber, todas as grandes organizações tendem a ser de natureza burocrática. A expansão da burocracia é um fenómeno inevitável das sociedades modernas e a autoridade burocrática a

única forma de lidar com as implicações administrativas dos grandes sistemas sociais, (Merton 1970 e Philip Selznick 1942).

### ***2.3 O New Public Management (NPM)***

Os ideais de desburocratização, reorganização e modernização, que se começaram a fixar no final do século passado (no início da década de 80), vêm pôr em causa a aplicação geral do modelo tradicional de gestão pública (Ferraz, 2008: 28) passando a impor-se a corrente da nova administração pública (New Public Management) assente na teoria da escolha pública, em que se defende a redução da intervenção do Estado e abertura dos mercados como meio de aumentar a eficiência, o que se traduziu na importação dos mecanismos do mercado para a administração pública. Numa conjuntura de constante mudança, a rigidez do modelo burocrático weberiano passou a estar associada à ineficiência e ineficácia na resposta aos utilizadores e ao autoritarismo assumindo uma conotação pejorativa e passando, portanto, a considerar-se desatualizado. O modelo burocrático tradicional, característico das organizações públicas, gera disfunções e ineficiências, razão suficiente para se optar pelas técnicas de gestão privadas (Araújo, 2000). Porém, Mozzicafreddo apresenta razões estruturais como os constrangimentos financeiros, a complexidade do funcionamento da administração, a alteração das expectativas, exigências e necessidades dos cidadãos e a tendência para estruturas menos centralizadas e mais equitativas para a ocorrência de reforma ao nível da gestão pública, que em detrimento do modelo de gestão weberiano passa para uma gestão profissional da organização institucional.

Nas últimas três décadas o modelo desejável de administração pública tem correspondido ao que se convencionou de *New Public Management*. Assume-se que a máquina administrativa não poderá continuar a estruturar-se e a funcionar como outrora, segundo um paradigma de burocracia que ajudou a consolidar o Estado-providência, mas que já não se adequa as circunstâncias que obrigam a revisão desse mesmo Estado: como a globalização, o imperativo da competitividade económica, a evolução tecnológica, e as alterações demográficas, particularmente, o envelhecimento das populações.

Dentro desta óptica, Hood (1991), reporta alguns princípios fundamentais do *New Public Management*:

- Privatização de serviços, com diminuição do peso do Estado;
- A adopção de métodos de gestão empresarial na base da supremacia desta em relação à pública;

- A desburocratização e a descentralização, com suporte num modelo que enfatiza os resultados, o serviço, a participação e os sistemas abertos.
- Reforma e privatização passam a andar de mãos dadas. E esta associação é fácil de germinar, tendo como exemplo, quando os impostos abertam e se vê na privatização a miragem para a diminuição dos preços dos serviços e a melhoria da qualidade.

Em termos teóricos o managerialismo levanta problemas e contradições, na medida em que parte do pressuposto de que a gestão empresarial é inerentemente superior à gestão pública e de que o papel dos cidadãos pode ser reduzido ao de consumidores. O *New Public Management* enfatiza, por um lado, na descentralização e no desaparecimento dos escalões intermédios, mas por outro lado, acentua a necessidade de controlo financeiro e coordenação orçamental, o que gera incoerência e contradições no processo de decisão e implementação das políticas públicas (Rocha, 2000: 38-39). Por sua vez Hood (1991), citado por Rocha (2013: 87), reporta várias críticas, nomeadamente, que o NPM carece de aprofundamento do conteúdo teórico, que se tem traduzido no aumento da importância de auditores, tem servido de cobertura a interesses particulares e que tem que ser entendido como uma espécie de gestão profundamente britânica e dificilmente exportável.

A influência do *New Public Management* teve um profundo impacto nas estruturas administrativas e cultural, e por conseguinte modelou o futuro da agenda da reforma. Teve duas tendências: introduzir métodos do sector privado na administração pública, e estabelecer uma nova estrutura institucional no fornecimento de serviços (Greer, 1994, citado por Araújo, 2000: 43). A forte influência das correntes económicas observadas na abordagem à reforma da administração pública foi motivada principalmente pelos problemas financeiros do governo, na necessidade autoritária de abrandar a taxa de crescimento dos gastos públicos, na incapacidade de controlar uma administração cada vez mais gastadora e ineficiente, no descrédito em relação às organizações públicas e pelas expectativas dos cidadãos em relação a qualidade dos serviços públicos. Segundo Pollitt, Bathgare, Smullen e Talbot, 2000, (citado por Araújo, 2000). O controlo e rigor das despesas públicas apresentam uma preocupação generalizada por parte dos governos em recuperar a confiança dos cidadãos e melhorar a qualidade dos serviços prestados. (Araújo, 2000: 44). Assiste-se com o *New Public Management*, à ênfase no controlo intra-organizacional através da gestão por objectivos (Araújo, 2000).

A concepção da *New Public Management*, resulta das orientações práticas e, de alguma maneira, programáticas que esta corrente encontra nas formas de gestão empresarial pensadas como transponíveis, para bem da eficiência e economia de custos coletivos, para as

organizações públicas (Mozzicafreddo, 2001: 24-25). A *New Public Management* é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade (Secchi, 2009: 354). Por sua vez, Hood e Jackson (1991), citado por (Secchi, 2009: 354), salienta que a *New Public Management* é um argumento administrativo ou uma filosofia de administração, na qual eficiência e desempenho são valores que prevalecem. Essa filosofia de administração é baseada em um conjunto de doutrinas e justificativas. As doutrinas são prescrições para a ação, receitas para serem aplicadas na gestão e no desenho das organizações públicas. As justificativas são as razões para a pertinência das doutrinas dando a elas um sentido racional. A *New Public Management* revelou-se um sistema de pensamento gestor, importado do sector privado para o sector público, implicando alterações estruturais, organizacionais e de gestão nos organismos públicos à luz das técnicas utilizadas no sector privado da economia, no sentido de tornar as organizações públicas mais eficientes, orientadas para resultados e para os clientes, disponibilizando mais e melhor serviço por menos dinheiro (Pollitt, 2007).

Para Newman (2001: 52), o trabalho tentou separar do assalto definitivas sobre os serviços públicos que tiveram lugar sob as administrações conservadoras de 1980 e 1990. Apesar das áreas significativas de continuidade no foco em desempenho e eficiência, o discurso da modernização sugere algumas mudanças subtis em relação à Nova Gestão Pública. Instalou novos padrões de controlo com base no desempenho e contrato deslocando as formas colegiais, profissional e empresarial de confiança caracterizou o pós-guerra, do sector público (Newman, 1998a, citado por Newman, 2001: 100). Os pontos de vista da Nova Gestão Pública tornam-se mais evidente quando confrontado com questões de responsabilidade e as obrigações específicas do sector público. Como (Ranço e Stewart argumenta, citado por Peters, 1996).

Além disso, na concepção NPM de governo, valores que tendem a dominar o sector privado - mais notavelmente a eficiência - deve tornar-se mais importante no sector público, e a mudança para uma perspectiva regencial será essencial na produção de um sector público que vai realmente servir o interesse público. Pode ser que, neste ponto de vista, o conceito de interesse público é tão radicalmente diferente do tradicional, que parece estar ausente para pessoas acostumadas com a visão mais velha (Peters, 1996: 28-29).

Todavia, uma das características do *New Public Management* foi a fragmentação dos sistemas administrativos. Estas mudanças influenciaram a estrutura e funcionamento da administração pública com consequências no rumo dos modelos de administração pública.

Uma das ideias da Nova Gestão Pública introduzida na década de 80 do século XX, e que teve grande popularidade entre os governos, foi a criação de organizações com autonomia.

A vaga da nova gestão pública, que se desenvolveu a partir do início dos anos 1980, na Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos, Grã-Bretanha, Holanda e países escandinavos, Dinamarca, Suécia, Noruega, bem como, o conjunto de perspectivas que se baseia na transferência de métodos da gestão privada, para a administração pública, tem fortes repercussões entre nós (Gomes, 2001). Segundo o autor, existem várias características fundamentais da nova gestão pública que são: orientação para a qualidade dos serviços oferecidos aos “clientes” cidadãos; esforços para reduzir os custos, e em particular, assegurar a transparência dos custos de produção; diferenciação do financiamento, da aquisição e da produção de serviço; aceitação da independência organizacional de unidades administrativas (na maioria das vezes no quadro de acordos sobre os serviços e de envelopes orçamentais); centralizações das responsabilidades de direção, separação das decisões estratégicas e operacionais (Gomes; 2001: 88).

#### ***2.4 New Public Service***

Os serviços públicos têm tradicionalmente operado em altos níveis de confiança baseado em identidade por causa do compromisso dos trabalhadores a valores do serviço público, aos seus usuários e clientes, ou a sua identificação com a profissão ou colegas em um determinado serviço (Newman, 2001: 100). Considerando a existência de limites políticos, sociais e profissionais à redução do pessoal dos serviços públicos, a opção política mais eficaz consistirá, portanto, no aumento da produtividade dos recursos humanos - qualificação, novas tecnologias, formas flexíveis de recompensa e sanção e de racionalização dos serviços públicos, coordenação (Mozzicafreddo, 2001: 22).

Segundo Denhardt e Denhardt (2003: 42), os teóricos da cidadania, da comunidade e da sociedade civil, têm ajudado a estabelecer um clima em que faz sentido hoje falar sobre um novo serviço público. Entre essas ideias, encontramos o seguinte: cidadãos de serviços, e não clientes do interesse público é o resultado de um diálogo sobre os valores compartilhados, em vez de agregação de indivíduo auto-interessante, portanto, os funcionários públicos não apenas responder às demandas dos clientes, mas sim se concentrar na construção de relacionamentos de confiança e colaboração com e entre cidadãos. A forma de contrabalançar esta situação de monopólio da administração pública consiste, por um lado, na sua abertura à sociedade e na defesa dos direitos de informação e reclamação, por outro na interiorização de valores de serviço público, norteadores de comportamentos preocupados com a prestação de

serviço e com a isenção, imparcialidade e neutralidade que a sociedade espera da administração. (Corte-Real, 1995: 54).

O New Public Management confrontará os valores culturais, igualmente importantes, de serviço do interesse público e a igualdade na liberdade pode ser decisiva para estabelecer a legitimidade do governo (Pitschas, 2007: 62). Já para Denhardt e Denhardt (2003), refere-se a um conjunto de ideias e práticas contemporâneas que buscam, em seu núcleo, para usar o setor privado e abordagens de negócios no sector público. Em vez disso, a nova gestão pública tornou-se um modelo normativo, uma sinalização natureza da profissão, e como e por que fazemos o que fazemos. Na nova gestão pública, gestores públicos são desafiados ou para encontrar maneiras novas e inovadoras para alcançar resultados ou para privatizar funções anteriormente fornecidos pelo governo. Eles são convidados a dirigir, o que significa que não deve assumir o encargo da prestação do serviço em si, mas sempre que possível, deve definir os programas que os outros, estão a realizar através da contratação ou outros esquemas. O fundamental é que a nova gestão pública depende fortemente de mecanismos do mercado para orientar programas públicos.

Desenvolve-se entretanto novos quadros de ação. Esfera pública e privada são confrontados com problemas idênticos em termos de produtividade e de rendimento pelo que as suas respostas têm grandes pontes de contato. O sector público é levado a importar modelos e práticas do sector privado, para compensar, em nome do mercado e da eficácia, o seu défice de legitimidade. Assiste-se a uma exaltação da gestão privada como sinónimo de dinamismo e inovação, por oposição à burocratização da gestão pública (Gomes, et. al, 2007: 44). Muito serviço público já tem uma forte concorrência do sector privado, a educação privada, saúde privada, mesmo em sistemas dominados pelo governo, e as numerosas empresas de courier privado competindo com serviços postais. Poucos serviços públicos continuam a desfrutar de um monopólio de previsão; assim, já existe uma grande quantidade de uma concorrência efetiva, com pouca capacidade para as agências governamentais para escapar das pressões (Peters, 1996: 26). A ideia de uma administração ao serviço das pessoas recobre tanto as orientações que assinalam a predominância dos utentes e da qualidade dos serviços e do atendimento fornecidos, como a predominância dos clientes, nomeadamente no que se refere à liberdade de escolha dos serviços e bens, a celeridade no tratamento dos assuntos e a melhoria no desempenho profissional por forma a reduzir os custos dos serviços prestados e suportados pelos clientes (Mozzicafreddo, 2001: 7).

## ***2.5 E-Government***

A evolução tecnológica implica mudanças frequentes na organização do trabalho sendo necessário recorrer a medida de gestão antecipadoras das alterações tecnológicas e das necessidades dos clientes ou do mercado, sendo que, as empresas hoje estão conscientes da importância da introdução constante de novas tecnologias nas situações de emprego, para fazer face a pressão da concorrência, exigindo cada vez mais a uma inteligência criativa. As novas tecnologias quebram o laço da duração da presença no local de trabalho exigindo em consequência mais produção qualitativa, modificam assim as condições de trabalho e emprego. Também aumentam a competitividade económica e permitem às empresas quando aliadas as políticas de flexibilidade ofensiva e estratégica induzir a novas exigências em matéria de formação e de competência, contribuindo para facilitar a fluidez da actividade profissional (Rebelo, 2003).

O conceito de *e-government* engloba o recurso a novas formas de fazer o que o poder central e a administração pública produzem, mas adaptando práticas de base digital que permitem ganhos substanciais em termos de eficiência, acesso à informação tempos de respostas e proximidade ao cidadão (Gouveia, 2003). Todavia, embora seja frequente traduzir o *e-government* para governo eletrónico, segundo o autor tal tradução não corresponde totalmente à verdade. De fato o que se pretende englobar é mais que o poder central, em especial o poder político. Desta forma, uma vez que se pretende incluir os serviços, regulação e demais órgãos da administração pública, a designação de administração pública eletrónica, parece ser a mais adequada. No entanto, um dos paradoxos digitais é a renovada importância do território. É nele que se fixam os recursos humanos, se concentram competências e se criam dinâmicas de partilha e circulação de informação. O governo central, o poder local e as autarquias possuem um papel muito importante na habituação e fomento da interação sob formato digital, bem como na introdução de práticas orientadas à informação (Gouveia, 2003).

A administração pública não podia ficar de fora das transformações que estão a ocorrer, dado o seu cariz estruturante. Além disso, o governo eletrónico (e-Gov) é um tema que está intimamente ligado à modernização da administração pública, tem atribuído uma importância crescente na sociedade atual, assumindo-se como um processo vital para a modernização da administração pública. A sua grande prioridade é a melhoria dos serviços prestados pela administração pública através do uso das tecnologias da informação e comunicação (TIC). Contudo, antes era difícil gerir organismos e repartições que foram criados por ser muitas vezes assentes em estruturas verticais e dispersas, o que originou

muitas vezes numa administração de difícil gerência. De fato, muitos serviços estão a ser reformulados, ao abrigo do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)<sup>8</sup>, utilizando os instrumentos das TIC como fator propulsor de uma transformação organizacional. Porém, os principais benefícios do governo eletrônico são a melhoria da eficiência, conveniência e acessibilidade de serviços públicos (Mateus, 2008).

As mudanças operadas pelo uso do digital, pela introdução de novas práticas e processos e pela gestão e arquitetura da informação, pode resultar em novas vantagens, nomeadamente a oportunidade para inovar e introduzir práticas diferentes cujos resultados estão para além do previsível. Estes são os verdadeiros desafios que o *e-government* proporciona, ou seja, os da inovação.

De igual modo, a integração dos sistemas de informação da administração pública Cabo-verdiana possibilitada pela construção de uma única infraestrutura de comunicações (a rede do Estado) e uma plataforma tecnológica comum permitiu estender a prestação de serviços públicos para além da via tradicional de atendimento, para um modelo onde o cidadão/empresa, no país ou no estrangeiro, pode interagir com os serviços públicos através da internet, como exemplo: portal “porton di nos ilha”<sup>9</sup>. Fornecendo informações orientadas para as necessidades dos cidadãos no relacionamento com a administração pública. (pedido de certidões online, emitido no país, ou na diáspora, desmaterialização e desterritorialização dos serviços, pagamento efetuado ao Estado pela via eletrónica, melhoria da qualidade do serviço prestado ao cidadão).

### **3. Evolução histórica da administração pública Cabo-verdiana**

Três períodos determinaram a evolução da administração pública em Cabo Verde: (i) período colonial (administração centralizada) – a administração pública colonial que terminou em 1975 com a independência de Cabo Verde, cuja missão principal era zelar pelos interesses da mãe pátria. Nessa altura a administração pública cabo-verdiana era centralizada e tinha a reputação de ser uma “boa administração”, com recursos humanos capazes, muitos funcionários cabo-verdianos eram colocados em excelentes posições administrativas nas

---

<sup>8</sup> O PRACE foi criado pela resolução de Conselho de Ministros nº 124/2005, de 4 de Agosto, para realizar o diagnóstico e a reforma estrutural da administração pública central, de forma a constituir-se como um instrumento de desenvolvimento económico, social e cultural sustentado do país. O PRACE define princípios, programas e metodologias, com o objetivo de modernizar e racionalizar a administração pública central, melhorar a qualidade de serviços prestados aos cidadãos e a proximidade do mesmo.

<sup>9</sup> “*Porton di nos ilha*” é um instrumento de relacionamento da administração pública Cabo-verdiana com os seus utentes. A partir desta única interface, cidadãos e empresas podem, de forma segura, simples e rápida, obter informação, interagir e efetuar transações com diversos serviços da Administração Pública.

várias colónias portuguesas; (ii) período pós-independência – com o nascimento da nova nação instituiu-se uma nova administração pública. Entretanto, rapidamente desenha um perfil semelhante á política económica traçada pelo governo colonial, um Estado controlador. O serviço público era uma força partidária integrante do aparato político para gerir o país, com uma estrutura concentrada e ineficiente, com os recursos centralizados, a nível do governo central, e baixa capacidade tanto a nível financeiro como humano, fora dos principais centros urbanos, consolidou a sua posição de maior empregadora do país com 1.970 funcionários públicos em 1974, passa para 6.235 em 1980 e, em 1995 o número de funcionários nesse setor ascendeu aos 16.000, com insidência nas categorias de auxiliares administrativos e do corpo docente; (iii) período democrático – após as primeiras eleições democráticas de 1991, o objetivo tem sido de transformar o serviço público num corpo eficiente e politicamente neutro. Foi adaptada uma estrutura política multi-partidária e o país avançou rumo à descentralização e à liberalização da administração pública.

A partir destes antecedentes, o Estado de Cabo Verde seguiu processos de transformação próprios com reflexo directo com modelo de organização político-administrativo adaptado. No processo de afirmação do novo Estado, e de recriação da sua administração pública, há entretanto, situações de maior ou menor continuidade, com a herança da administração colonial e há também diferentes ritmos de mudança. Os processos políticos que se seguiram à independência ditaram, também, diferentes missões, estratégias e prioridades para a sua administração.

A administração pública, cabo-verdiana é um dos maiores empregadores a nível nacional e o sector onde há mais diversidade de profissões, não pode alhear-se da política nacional de emprego, devendo, pelo contrário, afirmar-se como uma estrutura ao serviço do desenvolvimento harmonioso do País, das necessidades da sociedade em geral e dos cidadãos e agentes económicos em particular. A inserção na vida ativa dos jovens recém-saídos dos sistemas de educação e formação é uma preocupação do Governo, que pressupõe uma atuação concertada e consistente, que articule, entre outras, a política educativa e a política de formação profissional. Nessa perspectiva, justifica-se um contributo específico das instituições públicas para a política de emprego, traduzido na atribuição de estágios remunerados na administração pública, distribuídos por áreas funcionais, permitindo o pleno aproveitamento do investimento nacional na formação de recursos humanos qualificados.

Portanto, com a implementação dos programas de reformas, modernização administrativa, surge a necessidade de adaptar um sistema de planeamento mais complexo e

mais sofisticado. A administração pública, depara-se com desafios, para os quais é necessários adaptar novas formas de gestão, aumentando a eficácia e a qualidade dos serviços públicos e a orientação para os resultados. Estas reformas podem passar pela adaptação de um sistema de planeamento estratégico adaptado à realidade própria de cada organização. As reformas das administrações em todos os sectores devem ser simples e abordar especificamente os pontos de diminuição que se tornaram perceptíveis.

Contudo, as grandes construções de reformas, complexas nas suas articulações e instrumentos, têm tendência para não passar porque mexem com muitos interesses e não são visíveis pelos cidadãos de quem é indispensável assegurar a aceitação. É mais eficaz reformar em permanência através de pequenos passos do que fazer procedimento geral. A modernização da função do Estado e a reforma da administração pública estão confrontadas com dois grandes desafios, que se encontram interligados. Por um lado, há uma luta entre a gestão pública ligada à lei e o espírito empresarial, que pretende gerir as organizações públicas como se fossem privadas. Porém, a administração pública não é nenhuma empresa para servir e proteger o público, mas sim uma organização governamental a qual compete a gestão de interesse público<sup>10</sup> e do bem comum. Por outro lado, há uma luta em torno da ética na função pública porque as administrações que se tornam menos burocráticas e mais empresariais, parecem perder os valores da neutralidade política e do profissionalismo (Pitschas, 2007: 67).

A reforma e a modernização administrativa são um processo contínuo, ela é essencial para o progresso do país, mas também é um processo lento que exige persistência, continuidade e transparência. A modernização exige contributos, planeamentos e sobretudo continuidades das fases de reformas implementadas. Ela é uma questão de processos. A principal questão da reforma da administração pública tem a ver com o papel do Estado na sociedade atual e com as suas metas e finalidades, na medida em que o perfil e a dimensão da administração pública dependerão, basicamente, das funções que se atribuem ao Estado.

---

<sup>10</sup> Interesse público é uma construção social da modernidade que necessariamente reflète modelos de Estado e da sociedade, (Salis Gomes, 2013: pp.15).



## **CAPÍTULO 2: INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL, IP (IEFP)**

O objetivo deste capítulo está relacionado com o surgimento do (IEFP) de Portugal e de Cabo Verde, contribuindo para dar resposta a maior número possível de empregos existentes. O mercado de trabalho e as suas implicações, as políticas de emprego e os jovens diplomados no ensino superior. Começando com a sua origem, o Instituto do Emprego e Formação Profissional de Portugal remonta a 1962 e desde então teve várias denominações até que, em 1979, assumiu a designação por que hoje é conhecido. Nos anos 70, assistia-se nos países ocidentais, à diluição das tradicionais barreiras entre educação, formação e trabalho, e a sua crescente difusão das teses que defendem que as qualificações não podem continuar a obter-se com base nos modelos clássicos.

A constatação de que a formação já não responde as necessidades e expectativas do mercado de emprego e do indivíduo, cada vez mais valorizado em termos pessoais e sociais, e às exigências das sociedades que procuram cada vez mais competências não técnicas, como a capacidade de adaptação, de compreensão, de percepção de globalidade, de relacionamento e de comunicação, torna cada vez mais pertinente uma reflexão estratégica sobre a temática da formação profissional, na sua relação com o subsistema com os quais interage.

Todavia, com a revolução de 25 de Abril de 1974, o Ministério das Corporações e Providencia Social passa a designar-se de Ministério do Trabalho e é dotado de uma nova estrutura, ficando o Fundo de Desenvolvimento sob a tutela. É criado o Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego em substituição do comissariado para o desenvolvimento e mantido o Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-obra (FDMO) na dependência do Ministério do Trabalho. No âmbito deste Ministério são ainda criadas as Secretarias de Estado do Trabalho, do Emprego e da Emigração. Na estrutura da Secretaria do Estado do Emprego são criadas duas Direções Gerais: a do Emprego (DGE) e de Promoção de Emprego (DGPE). As primeiras serão cometidas as atribuições do Serviço Nacional de Emprego (SNE) que é extinto. Porém, é criado o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), através do Decreto-lei n.º 519-A2/79 de 29 de dezembro. É dotado de autonomia administrativa e financeira, revestindo a forma de serviço personalizado do Estado, para o qual são transferidas as competências da Direção Geral do emprego (DGE), da Direção Geral da Promoção do Emprego (DGPE) e do Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra.

O IEFP é portanto criado com o objetivo de integrar num único organismo a execução das políticas de emprego e formação profissional, de forma a conseguir-se não só uma maior racionalidade e operacionalidade, mas também uma aproximação efetiva à diversidade das

regiões nacionais. É o serviço público de emprego nacional e tem como missão promover a criação e a qualidade do emprego e combater o desemprego, através da execução de políticas ativas de emprego<sup>11</sup>. Entre outras atribuições compete ao mesmo promover a organização do mercado de emprego tendo em vista o ajustamento entre a procura e a oferta do mercado de emprego, incentivar a criação e manutenção de postos de trabalho e a inserção profissional dos diferentes públicos através de medidas específicas, em particular para aqueles com maior risco de inclusão do mercado de emprego<sup>12</sup>.

Um outro programa gerido pelo IEFP é o INOV-Jovem, com o objetivo de contribuir para o processo de inovação e desenvolvimento das pequenas e médias empresas (PME), com vista a aumentar a intensidade tecnológica dos processos produtivos do PME. Destina-se a abranger jovens desempregados com idade até 35 anos, habilitados com qualificação superior, promovidos durante um período de 12 meses, o desenvolvimento de competências profissionais que facilitem o seu recrutamento e inserção na vida ativa. O INOV-Jovem foi refogado e deu lugar a novas iniciativas de emprego como o INOV-Contacto (estágios internacionais) e o Impulso-Jovem (estágios nacionais). Por sua vez, o acolhimento de estagiários permite às empresas o contacto com uma equipa jovem e experiente, traz ainda uma constante actualização científico/tecnológico que permite encarar a inovação de forma constante e evolutiva com soluções tecnicamente inovadoras implementadas de forma profissional.

A promoção e a gestão destes programas estão cometidas ao IEFP, que tinha como meta para 2009 o total de 25.000 jovens, viu-se assim, alargada a sua meta de execução visando agora abranger anualmente cerca de 5000 jovens quadros habilitados com o ensino superior em áreas relevantes para a inovação e desenvolvimento organizacional. Por outro lado, concentram-se os apoios a conceder no âmbito desta medida nos estágios profissionais considerando a existência de outros instrumentos de apoio à formação específica destes jovens e em particular de apoio à sua contratação ou criação do próprio emprego ou empresa.

## **2.1 O IEFP de Cabo Verde**

O IEFP foi criado em 1994 em Cabo Verde, é a entidade pública nacional de execução das políticas e medidas de promoção do emprego, empreendedorismo e formação profissional. Tem por missão garantir, através da sua estrutura central e serviços descentralizados, e em

---

<sup>11</sup> Cfr. N.º 1 do art. 3º do Decreto-lei 143/2012 de 11 de Julho.

<sup>12</sup> Cfr. N.º 2 do art. 3º do Decreto-Lei 143/2012 de 11 de Julho, alíneas a), f), e g), respetivamente.

parceria com outras instituições públicas e privadas, a promoção e execução das ações da formação profissional para satisfazer as necessidades do mercado de trabalho, contribuindo para a promoção do emprego digno, qualificação relevante e atitude empreendedora, visando a autonomia individual e a prosperidade coletiva. Ela se organiza em redor de uma complexa estrutura orgânica, integrando diferentes centros e serviços que permitam responder, de forma mais eficaz, às diferentes necessidades do instituto.

É uma entidade pública nacional responsável pela implementação de políticas e programas de formação profissional e de emprego, com o objetivo de garantir a todos os cabo-verdianos o acesso a uma formação profissional de qualidade e a oportunidade de integrar no mercado de trabalho contribuindo assim para a sua realização pessoal e profissional. Intervindo no domínio do emprego mais estruturada e com maior produtividade e coesão social e para um reforço da cidadania e na qualificação das pessoas com vista a obter um desenvolvimento sustentável. Desta forma, contando com a contribuição do setor privado logo, o lema do IEFP é “formar para o mercado e nunca formar por formar, ou seja, formar de acordo com as necessidades e oportunidades de mercado”, dando prioridade as áreas que contribuem para o desenvolvimento do país.

Um país onde a maioria da população é jovem como Cabo Verde é fundamental existir o IEFP, dispondo de seis centros de emprego na Praia, Mindelo, Ribeira Grande, Assomada, São Filipe, e Sal. Que tem por função realizar formação profissional e a inserção de jovens no mercado de trabalho. Encontra-se também estruturada em diversos organismos descentralizados, localizados em diversos pontos do arquipélago e facilitando, desta forma, o seu acesso a todos os cabo-verdianos. Portanto, a base de todos os seus serviços prestados reside na divulgação e fornecimento de informações gerais sobre ofertas e programas de emprego e de formação. Para além disso os centros contam com um importante serviço de orientação profissional, através do qual auxiliam os jovens a escolher uma profissão ou, no caso de pessoas com idade mais avançadas prestam apoio no processo de escolha ou na readaptação a novas profissões.

O desemprego é considerado um dos principais problemas em Cabo Verde e por esta razão é um assunto que deve ser analisado cuidadosamente no sentido de ajudar o governo a combater este flagelo. A criação do IEFP trouxe esperança aos cabo-verdianos na tentativa de diminuição do desemprego, da pobreza e exclusão social do país.

## **2. 2 Mercado de Trabalho**

O mercado de trabalho como parte do subsistema económico e, também, como justificação do subsistema social considera as fases de evolução tendencial da articulação do trabalho com outros aspectos do processo económico e social, designadamente a sua articulação com o mercado de emprego. O mercado de trabalho existente num determinado país compõe-se pelo conjunto de indivíduos economicamente ativos, empregados ou não, cujo valor profissional está sujeito à lei da oferta e da procura, com base nas suas qualificações (experiência profissional, habilitações literárias, conhecimentos técnicos, características pessoais, etc.). O exercício de uma atividade profissional constitui, para muitos de nós uma parte fundamental da nossa vida, a qual dedicamos grande parte do nosso tempo. Além de poder garantir segurança material, trabalhar contribui para a nossa realização pessoal enquanto indivíduos e membros de uma sociedade. Desta forma, existem outros fatores que, não dependendo diretamente do indivíduo, afetam o seu valor profissional e as suas possibilidades perante o mercado de trabalho, tais como as novas formas de trabalho, as necessidades das empresas em matéria de recursos humanos ou o excesso de mão-de-obra qualificada em algumas áreas profissionais ou de formação. Ela funciona segundo uma lógica de oferta e procura, existindo áreas de atividades em que a concorrência é maior e outras em que a mão-de-obra qualificada disponível não é suficiente para fazer face às necessidades das organizações. Entretanto, nos últimos anos, algumas áreas de atividade económica têm sido responsáveis pela criação de novas profissões, levando ao aparecimento de diferentes postos de trabalho por todo o mundo. Prova disso, são as atividades relacionadas com a florescente indústria multimédia (ex: tecnologias de informação, telecomunicações, produção de audiovisuais, etc.)

O total da população portuguesa era de 10.367,8 milhões de pessoas no 4º trimestre de 2014 de acordo com o inquérito ao emprego do Instituto Nacional de Estatística (INE), dos quais 47,4% dos homens 52,6% das mulheres. Neste mesmo trimestre, a população activa atingiu os 5.189,8 milhares e a população empregada rondava os 4.491,6 milhares. Em Janeiro de 2015, de acordo com os dados de EUROSTAT<sup>13</sup>, a taxa de desemprego era de 13,3% (13,9% para as mulheres) e o desemprego dos jovens com menos de 25 anos ascendia aos 33,4%. O desemprego juvenil está a tornar-se uma questão particularmente sensível, tendo-se agravado significativamente nos últimos anos. Também o desemprego de longa

---

<sup>13</sup> EUROSTAT: Gabinete de estatísticas da União Europeia, é a entidade responsável pela produção de dados estatísticos oficiais da União Europeia e pela harmonização dos métodos estatísticos praticados pelos vários estados membros. Duas das suas funções de maior relevância são a produção de dados macro-económicos que suportam as decisões do Banco Central Europeu na sua política monetária para o euro, e os seus dados regionais e classificação (NUTS) Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas) que orientam as políticas estruturais da União Europeia.

duração tem aumentado, representando, já 59,3% do desemprego total (media UE 28 é de 49,9%). De acordo com o inquérito europeu às forças de trabalho (dados referentes ao 4º trimestre 2014), Portugal apresenta ainda uma taxa de atividade (73,2%) superior à da média da UE 28 (de 72,6%), sendo as participações das mulheres portuguesas no mercado de trabalho também mais elevada (69,9%), do que a média da UE (de 66,7%).

O número de trabalhadores que foram integrados no mercado de trabalho após um estágio profissional no IEFP caiu de 42,4% em 2013 para 33,3% em 2014, segundo um relatório divulgado pelo Tribunal de Contas. De acordo com o relatório sobre o acompanhamento da execução do Orçamento da Segurança Social, de Janeiro a Dezembro de 2014, divulgado pelo Tribunal de Contas, as políticas activas de emprego (como os estágios profissionais) subiram 8,7% no ano passado, “contribuindo assim positivamente para a dinamização do mercado de trabalho, designadamente na parte que respeita à criação do emprego por conta de outrem que apresentou um crescimento de 1,6% em 2014, que compara com uma queda de 2,6% para o conjunto do ano de 2013”. Apesar de o Tribunal de Contas destacar estas medidas, aponta “índice de precaridades elevados”, bem como a baixa taxa de integração desta população na vida activa após a finalização do estágio do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP).

**Figura 1.2- Desemprego: Janeiro a Junho de 2014**

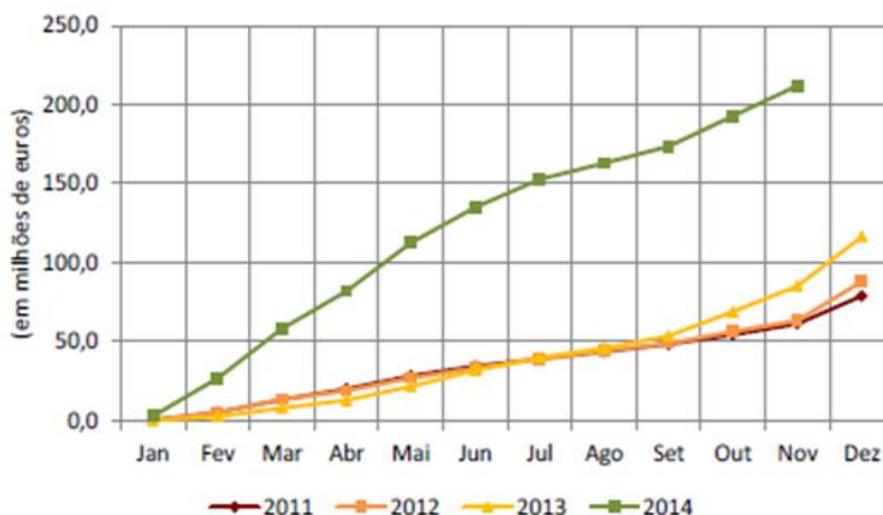


Fonte: IGFSS e IEFP

A redução dos níveis de desemprego verificada no período de referência foi, em grande medida, compensada pela criação de estágios profissionais financiados pelo IEFP, componente que preciona a despesa da Segurança Social por via das políticas ativas de emprego que sofreram um acréscimo de 33,2% face ao período homólogo anterior, contribuindo, assim, positivamente para a dinamização de mercado de trabalho,

designadamente na parte que respeita à criação de emprego por conta de outrem, apresentou um crescimento de 1,2% no 1º semestre de 2014, que compara com uma queda de 3,2% para o conjunto do ano de 2013.

**Figura 2.2 - Estágios profissionais financiados pelo IEFP - 2011 a 2014**



Fonte: IEFP,IP

Esta substituição que tem o mérito, de manter no mercado de trabalho uma parte da população ativa desempregada, ainda que com índice de precaridade elevados, aspectos que decorre da própria natureza dos estágios profissionais, não se cuidando da taxa de integração desta população na vida ativa após a finalização do estágio, ao mesmo tempo que produz algum alívio nos custos de trabalho assacados ao sector privado da economia tera também o do mérito de pressionar negativamente a massa salarial do setor privado<sup>14</sup>, com consequências diretas na arrecadação da receita contributiva.

A despesa com ação social<sup>15</sup> aumentou (0,2%) comparando com o acréscimo de 8,0% em igual período homólogo, passando a (7,2%) da despesa efetiva do período. Neste componente, as transferencias e subsídios para as instituições sem fins lucrativos, que detem maior peso relativo (85,5%), apresentaram um acréscimo de 4,1% face ao período homólogo

<sup>14</sup> “Remuneração dos empregados: total das remunerações, em dinheiro ou em espécie, a pagar pelos empregadores aos empregados como retribuição pelo trabalho prestado por estes últimos no período de referência. As remunerações dos empregados subdividem-se em: (i) ordenados e salários: ordenados e salários em dinheiro; (ii) ordenados e salários em espécie; (iii) contribuições sociais dos empregadores; (iv) contribuições sociais efetivas dos empregadores e (v) contribuições sociais imputados dos empregadores. – Sistema Europeu de Contas”.

<sup>15</sup> “A ação social realiza-se através da concessão de prestações pecuniárias, de carácter eventual e em condições de excecionalidade, prestações em espécie, acesso à rede nacional de serviços e equipamentos sociais e do apoio a programas de combate à pobreza, disfunção marginalização e exclusão sociais”.

anterior. A mesma tendência apresenta as transferências e subsídios pagos às famílias, que cresceram, face ao período homólogo anterior 0,8% em 2013 e menos 8,8% em 2012.

Todavia, no âmbito da ação social, foram sendo definidas medidas com vista à melhoria da eficiência na gestão dos recursos que lhe estão consignados, racionalização de alguns programas e prestações, instituição de controlo de frequências dos utentes, definição de regras orçamentais quanto à evolução da despesa associada a novos acordos, bem como a transferência para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), da gestão dos estabelecimentos integrados no Instituto da Segurança Social (ISS) localizados no distrito de Lisboa<sup>16</sup>, medidas suscetíveis de ter contribuído para o alívio destas despesas, as quais mantiveram uma trajetória estável ou mesmo descendente até ao período homólogo de 2012, com 2013 a apresentar algum crescimento mas a retoma a trajetória de contenção no período de referência.

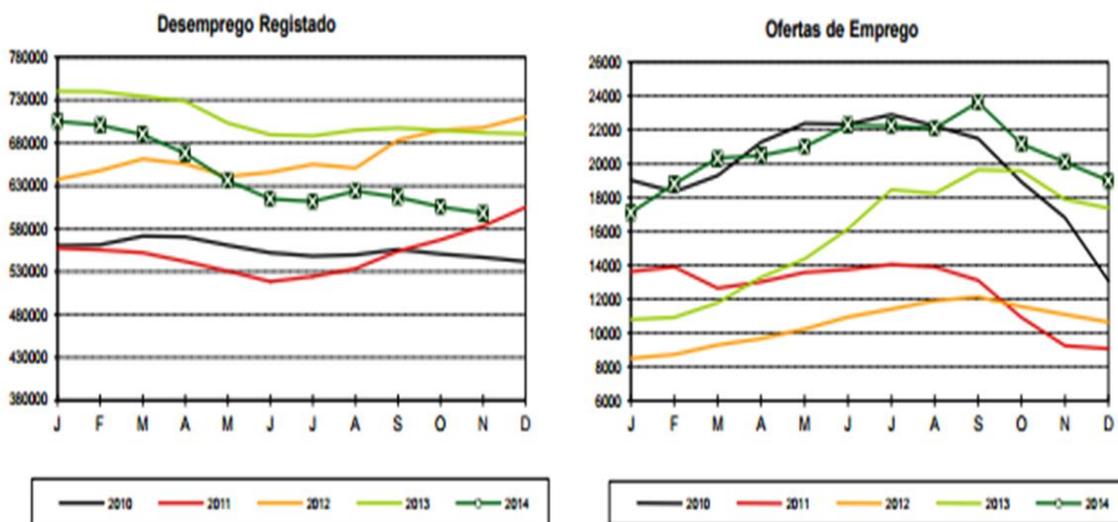
**Figura 3.2 - Variação do desemprego e emprego**

Fim do mês	Variação %			Jan14./ Dez.14
	Dezembro 2014	Mês homólogo	Mês anterior	Média
Pedidos de emprego	8. 49 175	-7,4%	-0,8%	886 712
Desemprego registado	5. 98 581	-13,3%	+0,1%	639 187
Ofertas de emprego	18. 996	+9,3%	-5,4%	20 680
Longo do mês				
Pedidos de emprego	58. 694	-1,9%	-10,1%	62 961
Desempregados	56. 648	-2,0%	-9,8%	60 284
Ofertas de emprego	10. 614	-1,9%	-16,0	13 815
Colocações	7. 026	+17,9	-24,4	8. 793

*Fonte:* Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e Instituto do Emprego e Formação Profissional.

**Figura 4.2 - Taxas de Desemprego e ofertas de Emprego**

<sup>16</sup> “Artigo 66º da lei nº 55-A/2010, de 31 de dezembro – lei do orçamento do Estado para 2011”.



Fonte: Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e Instituto do Emprego e Formação Profissional.

No final do mês de dezembro 2014, estavam inscrita como desempregados, nos centros de emprego do continente e regiões autónomas, 598.581 indivíduos, número que representa 70,5% de um total de 849.175 pedidos de emprego. O total de desempregados registados no país diminuiu -13,3%; -91.954 em comparação com o mês homólogo de 2013. Em relação ao mês anterior observou-se um aumento +0,1% +498. Ao longo do mês de dezembro de 2014, inscreveram-se nos Centros de emprego do Continente e Regiões autónomas, 56.648 desempregados, número que representa um decréscimo percentual mais elevado na região Autónoma dos Açores (-12,3%) comparando com o mês anterior, o volume de desempregados inscritos também diminuiu (-9,8%; -6.140). No fim do mês em análise, as ofertas de emprego por satisfazer totalizavam 18.996, nos serviços de emprego de todo o país, o que corresponde a uma subida anual (+9,3%; +1.609) e a uma descida mensal (-5,4%; -1.093). Quanto às ofertas de emprego recebidas ao longo deste mês, estas totalizaram 10.614 no país, número inferior ao de dezembro de 2013 (-1,9%; -203). Em termos mensais, e comparando com o mês anterior, ocorreu um decréscimo das ofertas recebidas (-16,0%; -2.028).

As colocações realizadas durante o mês em análise totalizaram 7.026 em todo o país, número superior em 17,9% (+1.065) comparativamente ao de igual período de 2013, e inferior em 24,4% (-2.268) quando comparado com o mês anterior. Uma das possibilidades mais recorrentes de início da atividade profissional para os jovens é através da realização de estágio. Porém, um estágio é, por definição, um emprego de curta duração, de alguns meses

até um ano, podendo nalguns casos prorrogar-se por mais alguns meses, em que, à partida, são preferencialmente aceites jovens sem ou com pouca experiência profissional, para que possam adaptar-se a desenvolver tarefas bem deliniadas no ambiente das entidades empregadoras. Há contudo diferentes modalidades de estágio, entre os quais: estágios curriculares – fazem parte do plano de estudos de determinada licenciatura e não são remunerados; estágios profissionais – são remunerados, podendo ser desenvolvidos em regimes comumente designados de *full-time* (tempo integral) ou *part-time* (meio período) devendo, neste último caso, a remuneração ser proporcional ao tempo de trabalho contratualizado face à totalidade do tempo completo previsto na legislação do trabalho, 40 hora/semana.

Deste último, destacam-se o seguinte: estágios emprego e programa de estágio profissional na administração pública. O primeiro destina-se entre outros, jovens desempregados (inscritos como desempregados no instituto de emprego e formação profissional – IIEFP) entre 18 e 30 anos, com qualificação de nível 2, 3, 4, 5, 6,7 e 8 do quadro nacional de qualificações (nível 6 corresponde a licenciatura). Todavia têm nos casos gerais, uma duração de 9 meses. Algumas exceções estão previstas, tais como estágios promovidos por entidades com projetos de interesse estratégico, cuja duração poderá ser de 12 meses não prorrogáveis, e situações que prevejam a empregabilidade futura do estagiário na empresa, em que a prorrogação até 12 meses e também possível. Entretanto, estão excluídos estágios curriculares de quaisquer cursos ou estágios de medicina e enfermagem. Deste modo, o estágio licenciado tem direito a receber a entidade empregadora, no mínimo, 692 euro mais subsídio de almoço (4,2 euro por refeição) mais seguro de acidentes de trabalho mais subsídio de transporte (nalguns casos).

As entidades empregadoras, por sua vez, inscrevem-se no IIEFP, para receberem deste uma comparticipação, nos casos mais gerais, de 65% do montante que irão pagar ao estagiário (comparticipação excecional até 80% é possível, por exemplo, para estágios realizados em instituições privadas sem fins lucrativos ou relativos a projectos de interesse estratégico). As entidades empregadoras poder ser pessoas singulares ou coletivas, de direito privado, com ou sem fim lucrativos.

Segundo os dados do IIEFP, no final do mês de Junho de 2015, o total de desempregados registados no país diminuiu em comparação com o mes homólogo de 2014 (-12,7%; - 78 326) e face ao mês anterior (- 3,1%; - 19 583). Em relação a evolução comparativa com o Junho de 2014, mostra a descida do desemprego nos homens (- 14,8%) e nas mulheres (11,5%). O número de desempregados que procuravam um novo emprego diminuiu face ao

mês homólogo de 2014 (- 13,2%) bem como aqueles que procuravam o primeiro emprego (- 8,3%).

A OCDE considera que a situação do mercado de trabalho português é preocupante, sublinhando que o emprego tem vindo a baixar desde 2000, enquanto o desemprego duplicou nos últimos cinco anos. A organização alerta ainda para a necessidade de “flexibilizar” a legislação laboral, numa altura em que a regras de despedimento são relativamente restritivas sobretudo nos despedimentos individuais, e em que esses processos de despedimentos são prolongados e caros. Além disso adverte a organização, tem-se assistido a um crescimento do desemprego de longa duração, com as pessoas que ficam sem trabalho a terem cada vez mais dificuldade em encontrar um novo emprego. A legislação entende que a legislação laboral continua a ser restritiva em Portugal, face ao resto dos países que integram essas organizações, e a aconselha a liberalização do mercado de trabalho, ao mesmo tempo que alerta para a necessidade de apoiar as pessoas que perdem o emprego.

Dando continuidade a questão do mercado de trabalho, torna-se importante retratar algumas questões relacionadas com o ensino português. A expansão do ensino português nas últimas décadas e o despontar do desemprego e da instabilidade profissional entre jovens diplomados tem levantado várias questões, entre as quais salientamos os desafios da massificação do ensino superior, a articulação entre competências e conhecimentos adquiridos na formação académica e as necessidades conjunturais do mercado de trabalho. Esta mesma expansão do ensino, resultante do crescente número quer dos licenciados quer das instituições e cursos de ensino público e privado, teve início nos finais da década de 1980 e prolongou-se com maior intersidade nas décadas posteriores. Desta forma a divulgação de um estudo patrocinado pela Comissão Europeia, revelava que Portugal, apresenta uma das mais altas percentagens (38%) de jovens que gostavam de prosseguir estudos mas não têm meios de financiamento. Recordando que Portugal é um dos países europeus em que a frequência de ensino superior mais depende do financiamento das famílias (cerca de 31% dos gastos de universidades e politécnicos).

A média da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) é de 32% e a da união europeia, 23,6%<sup>17</sup>. Num período em que o desemprego jovem assume uma dimensão tão expressiva, os sistemas de educação e formação enfrentam o desafio de promover percursos de qualificação ajustados às transformações organizacionais e

---

<sup>17</sup> Segundo o relatório da OCDE *Education at a Glance* 2013.

tecnológicas. Sendo assim, a realização de estágios parece ter-se tornado um mecanismo de escrutínio de potenciais candidatos e de seleção. O estágio profissional tem um efeito positivo forte sobre a possibilidade de emprego, sendo assim, é notável que os planos de estudo que incluam estágios curriculares tendam a surgir associados a taxas de desemprego de diplomados mais baixos.

Segundo a investigação feita na universidade de Aveiro, licenciados com estágios curriculares encontram emprego mais facilmente. A existência de estágios curriculares nas licenciaturas disponível em Portugal tende a reduzir as taxas de desemprego dos licenciados em 15 por cento. Quando aplicado ao ensino superior politécnico o modelo de análise desenvolvido sugere que a redução da taxa de desemprego tende a ser de 27 por cento. O estudo mostra que os estágios contribuem efectivamente para a empregabilidade dos licenciados, principalmente se foram estágios faseados ao longo do curso. A realização de um estágio é cada vez mais considerado uma experiência prática, enriquecedora, complementar à formação académica e uma janela de acesso

#### **2.4 As políticas de emprego e os jovens diplomados no ensino superior**

As políticas de flexibilização do mercado de trabalho introduzem alterações que vão no sentido de liberalizar os vínculos laborais (exemplo: aos contratos a prazo, trabalho parcial, flexibilidade horária). Estas políticas vão ao encontro das exigências regularmente apresentadas pelas entidades empresariais, no entanto, são concidentes com a implementação de políticas de compensação dos efeitos do processo de reestruturação das empresas. Ao longo dos anos verificou-se que as políticas de manutenção do emprego e de criação de postos de trabalho tem sido uma preocupação contínua. Todavia, as propostas apresentadas e implementadas têm variado com a realidade e os contextos políticos diferentes, principalmente por serem medidas estabelecidas de maneira descontínua e dispersa. Ao que parece, apesar de o emprego e o desemprego ter sido uma preocupação constante, as medidas surgem como respostas, mais ou menos imediatas e paralelas, às pressões da conjuntura social e política nacional e às orientações e pressões do contexto comunitário, (Mozzicafreddo, 2000, pp. 129-154).

Neste sentido, foram lançadas ou continuadas várias iniciativas nesta área em Cabo Verde, como é o caso de Programa Nacional de Estágio Profissional (PNEP) que conseguiu obter ganhos substanciais enquanto medida de política ativa de emprego entre 2009 e 2010, a nível do melhoramento da empregabilidade dos jovens diplomados que procuram o primeiro emprego. Este acentuado crescimento deu-se a vários fatores, como a estreita articulação

estabelecida pelo Departamento do Emprego (DE) e os diversos centros de emprego e a sua coordenação eficaz e pró-ativa, o aumento substancial do orçamento disponibilizado ao programa, o apoio concedido pela cooperação Luxemburguesa na admissão de estagiários com qualquer nível de formação profissional.

## **CAPITULO 3: PROGRAMA DE ESTÁGIOS PROFISSIONAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CABO-VERDIANA**

### **3.1 Programa de estágios profissionais na administração pública (PEPAP)**

O Programa de estágios profissionais na administração pública (PEPAP) foi criado em 2009, com o objetivo de facilitar a inserção dos jovens recém-saídos dos sistemas de (educação e formação), para o mercado de trabalho, criar uma bolsa de emprego público e melhoramento do perfil dos recursos humanos da administração pública. Destinado aos jovens com idade compreendida entre os 18 e os 35 anos, titulares de cursos superiores que confirmam ou não grau de licenciatura ou habilitados com curso de qualificação profissional recém-saídos dos sistemas de educação e formação à procura do primeiro emprego ou desempregados à procura de um novo emprego. É concedida, mensalmente, uma bolsa aos estagiários. A Direção Geral da Administração Pública organiza uma base de dados, da qual constam os elementos pertencentes referentes à organização e realização dos estágios e os relativos à informação dos estagiários aprovados, que alimentará a bolsa de emprego da administração pública.

A administração pública de Cabo Verde é um dos maiores empregadores a nível nacional e um dos setores onde há diversidades de profissões, afirma-se como uma estrutura ao serviço de desenvolvimento harmonioso do país, das necessidades das sociedades em geral e dos cidadãos e agentes económicos em particular. O PEPAP consiste em atribuição de estágios remunerados na administração pública, distribuídos por áreas funcionais, aproveitando o investimento nacional na formação de recursos humanos qualificados.

A população de Cabo Verde é considerada maioritariamente jovem, cerca de 45% da população tem idade compreendida entre 14 e 35 anos, sendo o desemprego o principal desafio da atualidade que registou evolução positiva nos últimos anos, de 10,2% em 2010 para 12,2% em 2011 e 16,8% em 2012. Segundo os dados do INE (Cabo Verde), a taxa de atividade a nível nacional é de 58%. No entanto, o programa do governo para 2012-2016 definiu a consolidação da Agenda da Consolidação, com base em 7 eixos estratégicos para o desenvolvimento do país. Entre estes, destacam-se dois que têm como principal objetivo,

fomentar o emprego<sup>18</sup>: fomentar o crescimento do setor privado, do investimento e da produtividade; capacitar os recursos humanos e produzir conhecimento propiciador de crescimento económico. A nível nacional, a taxa de desemprego segundo o INE, referente a 4º trimestre de 2014 é de 15,8% com diferenças significativas quando analisado por grupo etário, meio de residência e concelho, diminuindo 0,6 face a 2013 que era de 16,4%. Com efeito a taxa de desemprego no meio urbano é maior (17,0%) do que no meio rural (12,4%). Relativamente à análise por sexo, há uma ligeira diferença, superior entre os homens (16,3%) do que entre as mulheres (15,2%). A taxa de desemprego continua a afetar mais os jovens, em particular entre os 15-24 anos, com 35,8%.

Em 2011 o programa de estágio profissional alargou-se ao sector privado, na quarta edição, a Direcção Geral da Administração Pública e o Ministério da Juventude, Emprego e o Desenvolvimento de Recursos Humanos, ao longo dos cinco anos de existência já passaram pelo programa mais de quatro centenas de jovens e cerca de 70% desde já se encontram enquadrados no mercado de trabalho sendo mais de uma dezena ocupam cargos de chefia na administração pública. Sendo que a 7ª edição contaram com 54 estagiários das áreas de Gestão de Recursos Humanos, Direito, Gestão, Administração, Informática, Psicologia Organizacional, Comunicação Social, Marketing, Relações Públicas, Sociologia, Ciências Sociais, Ciências Política, Contabilidade, Nutrição, Engenheiro Ambiental, Serviço Social, Geografia e Ordenamento de Território. Distribuídos por diversas instituições públicas, tanto na ilha de Santiago como nas outras ilhas<sup>19</sup>. O programa comporta duas vertentes (a componente teórica em que os beneficiários participam de uma formação e depois são colocados na parte prática nos vários departamentos da função pública).

O governo cabo-verdiano salientou no seu programa governativo que a inserção dos jovens recém-saídos dos sistemas de educação e formação é uma preocupação que se pressupõe uma actuação concertada e consciente. Deste modo, no âmbito das políticas de emprego do país, a secretária de estado da administração pública, desde 2009, tem garantido aos jovens recém-formados à procura do primeiro emprego, a aquisição de experiência profissional na administração pública. Com o lema “qualificar para melhorar”, Modesto (Secretário de Estado da Administração Pública), salientou que o aumento da oferta formativa tem sido muito positivo, e que é preciso apostar nos recursos humanos, mas também aguçar esse aumento da oferta formativa que as universidades estão a disponibilizar, melhorando a qualidade e o perfil da saída dos licenciados e dos formandos. É necessário ponderar mais e

---

<sup>18</sup> Disponível em [www.governo.cv](http://www.governo.cv)

<sup>19</sup> Disponível em [www.governo.cv](http://www.governo.cv)

conseguir transformar esse conhecimento em capacidade técnica e profissional para que as organizações públicas e privadas de Cabo Verde possam ganhar e prestar melhores serviços as empresas cabo-verdianas.

Aos estagiários profissionais na administração pública é concedida, anualmente, uma bolsa equivalente a 50% da remuneração de base da categoria de ingresso no correspondente cargo onde presta serviço e o pagamento é efectuado pelo departamento governamental responsável pela área da administração pública. Entretanto, a direcção-Geral da administração pública, organiza uma base de dados, de que constem os elementos pertinentes referentes à organização e realização dos estágios e os relativos à informação aos estagiários aprovados, que alimentará a bolsa de emprego da administração pública.

### **3.2 Os Obstáculos à Integração**

Nem sempre a adaptação a instituição é fácil, nem sempre o estagiário tem facilidade em conciliar as suas opiniões com as do grupo, isto é, os funcionários das instituições, tal como nem sempre os funcionários estarão dispostos a aceitá-las. Porém, é desejável a inserção do aluno numa instituição que esteja sensível a estas questões e que crie as condições necessárias á potencialização do desenvolvimento e bem-estar do estagiário ao longo da sua permanência na instituição. Muito embora seja esperado que tais circunstâncias estejam, logo à partida, asseguradas, a verdade é que nem sempre é este o cenário encontrado pelos estagiários (Pires, 1998). O autor ressalta ainda que a baixa sensibilidade da instituição/supervisor para acolher estagiários, ou a sua falta de confiança relativamente às suas capacidades (ou, eventualmente, à sua pessoa), poder-se-á também traduzir na não delegação de tarefas ou na atribuição de tarefas rotineiras, de dificuldade mínima, totalmente isentas de desafio.

O fato de se tratar de um indivíduo mais novo, inexperiente mais com uma maior ou mais atual formação académica e de assumir, logo á entrada, um papel de tanta ou maior responsabilidade, poderá ocasionar algumas tensões e falta de cooperação sentidas pelo estagiário na relação com os outros profissionais (Dubar, 1997).

Muito embora o seu supervisor possa participar deste processo de estágio é esperado que este assuma uma postura mais protetora e que antes que a situação assuma tais proporções, advirta o estagiário em relação á inadequabilidade da sua conduta, evitando a ocorrência de tão indesejada situação. Apesar do inquestionável papel do supervisor na qualidade da aprendizagem do aluno e no estabelecimento de uma boa relação entre ambos, não esqueçamos a quota-parte de responsabilidade que cabe ao estagiário. Entretanto nem

todos os estagiários estão receptivos às sugestões dos seus supervisores no sentido de melhorarem a sua prática (Lacey, 1977; Duquette, 1994; McNally et al., 1994).

Por outro lado, ainda, as próprias características da personalidade do estagiário poderão não facilitar a edificação de uma relação de maior proximidade entre ambos (McNally et al., 1994). Poder-se-á tratar de um estagiário reservado ou excessivamente defensivo, que não se consegue defender da imagem do seu supervisor enquanto avaliador. De acordo com Lacey (1977), são habitualmente aquele tipo de alunos que quando confrontados com algum tipo de problema ou dificuldades não falam sobre o assunto, excepto de uma forma muito reservada.

### **3. 3 Programa de estágio profissional na administração pública portuguesa**

O programa estágios profissionais foi criado pela portaria nº 268/97, de 18 de Abril, é uma medida ativa de emprego com um papel relevante na inserção dos jovens na vida ativa. Com o objetivo de desenvolvimento ou enriquecimento das competências profissionais dos indivíduos desempregados, de forma a aumentar o perfil de empregabilidade e facilitar a transição entre o sistema de qualificação e o mercado de trabalho. Visam a inserção ou Estágio: aprendizagem profissional, situação transitória, período de trabalho por tempo determinado para formação e aprendizagem de uma prática profissional” (in Dicionario da Lingua Portuguesa).

Segundo a portaria nº 129/2009, de 30 de Janeiro, os estágios profissionais visam a inserção ou reconversão de desempregados para a vida ativa, complementando uma qualificação preexistente através da formação prática em contexto laboral. Destinam-se aos jovens até aos 35 anos, à procura do primeiro emprego ou de um novo emprego, com ensino secundário completo ou o nível 3 de qualificação, estabelecendo-se, um contrato com a entidade promotora com uma duração máxima de 12 meses, não prorrogáveis, não estando o estagiário durante este período abrangido por qualquer regime obrigatório da segurança social.

Em 2011 foi introduzida uma alteração ao programa estágios profissionais pela portaria nº 92/2011, de 28 de Fevereiro, a qual alterou as condições de acesso ao programa e a sua duração. Estes destinam-se aos indivíduos com idade até 30 anos, inclusive, aferida a data da entrada da candidatura, desde que sejam detentores de qualificação de nível 4, 5, 6, 7 ou 8 do Quadro Nacional de Qualificação (QNQ). Porém, as pessoas com idade superior a 30 anos, aferida à data da entrada da candidatura, que encontrem desempregadas e em situação de procura de novo emprego, desde que tenham obtidos há menos de 3 anos uma qualificação e nível 2, 3, 4, 5, 6, 7 ou 8 do (QNQ) e não tenham registos de remunerações na segurança

social nos últimos 12 meses anteriores à entrada da candidatura. Também são destinados a pessoas com deficiência e ou incapacidade não se aplique o limite de idade estabelecido neste caso.

Relativamente á durações dos estágios, estes têm agora, uma duração de 9 meses, não prorrogáveis. Associados a estes estágios estão apoios financeiros direcionados aos estagiários, que abarcam a atribuição de uma bolsa mensal, cujo valor varia consoante o seu nível de qualificação, o subsídio de alimentação e o seguro de acidentes de trabalho, os estagiários estão agora sujeito a tributação fiscal, e, às entidades empregadoras a comparticipação na bolsa de estágio varia entre os 40%, 65% ou 75%, dependendo se os empregadores são entidades coletivas ou singulares de direito privado com ou sem fins lucrativos ou de número de trabalhadores empregados pela empresa, a comparticipação no subsídio de alimentação e do prémio do seguro de acidentes de trabalho.

Para candidatar-se ao programa de estágios profissionais, as entidades promotora, pessoas singulares ou coletivas, de direito privado, com ou sem fins lucrativos. A entidade promotora compromete-se a não prestar falsas declarações e a cumprir as demais obrigações legais e regulamentares a que se encontra vinculada, nelas e incluindo igualmente as de natureza fiscal e contributiva.

A portaria nº 309/2012, de 9 de Outubro, veio alargar a medida a empresas que pretendam introduzir projetos de interesse estratégico para a economia regional ou nacional, sendo que nestes casos o estágio apresenta uma duração de 18 meses, não prorrogáveis, e o pagamento do valor correspondente às bolsas de estágios é comparticipado pelo IEFP no máximo em 90% do valor da bolsa, independentemente da natureza jurídica e da dimensão da entidade promotora.

Em Janeiro de 2013 foi implementada mais uma alteração à medida, através da portaria nº 3-B/2013 de 4 de Janeiro, com o intuito de alargar o acesso ao programa de estágios profissionais a casais desempregados, a famílias monoparentais cujo responsável pelo agregado se encontra numa situação de desemprego, independentemente da sua idade. Entretanto, a última alteração realizada foi implementada pela portaria nº 120/2013 de 26 de Março, a qual alargou o acesso a jovens com idade compreendidas entre os 25 os 30 anos, uniformiza-se ainda, a duração dos estágios, alargando o período de duração para 12 meses e o valor das bolsas de estágio.

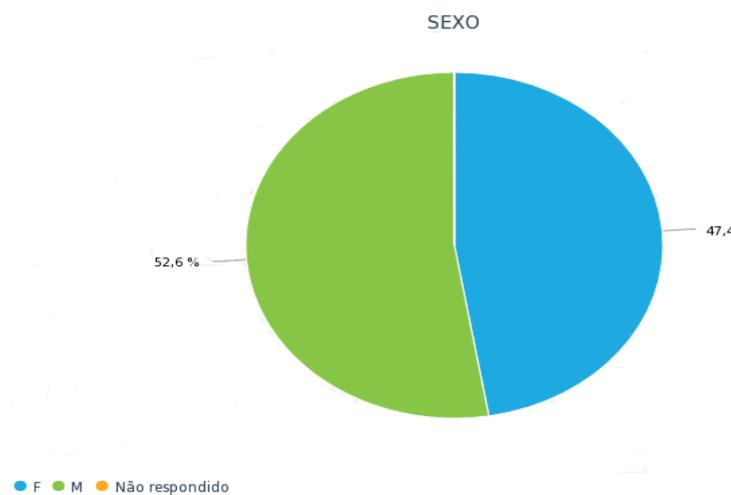
Neste sentido, a realização de estágios profissionais, de acordo com o IEFP, caracterizam uma etapa de transição para a vida ativa que visa complementar uma qualificação preexistente através de formação e experiência prática em contexto laboral e

promover a inserção de jovens ou a reconversão profissionais de desempregados. Como é explicado no gráfico a seguir.

### 3.3 Análise de dados (resultado dos questionários)

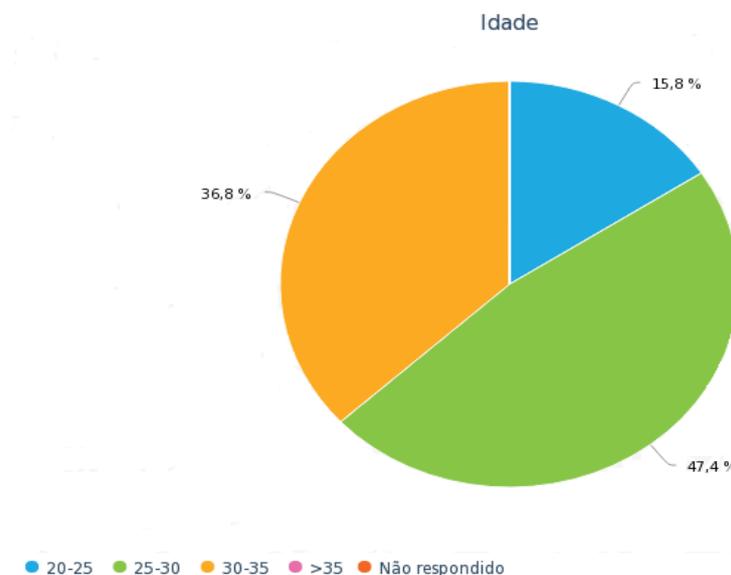
Dos 19 questionários realizados 10 foram do sexo masculino o que corresponde a 52,6% e 9 foram do sexo feminino que diz respeito a 47,4% totalizando assim os 100% dos participantes. Como mostra-nos a figura 1.2 existe uma diferença de 5,2 % do sexo masculino em comparação com os do sexo feminino.

Figura 1.3 - Sexo



Fonte: elaboração própria

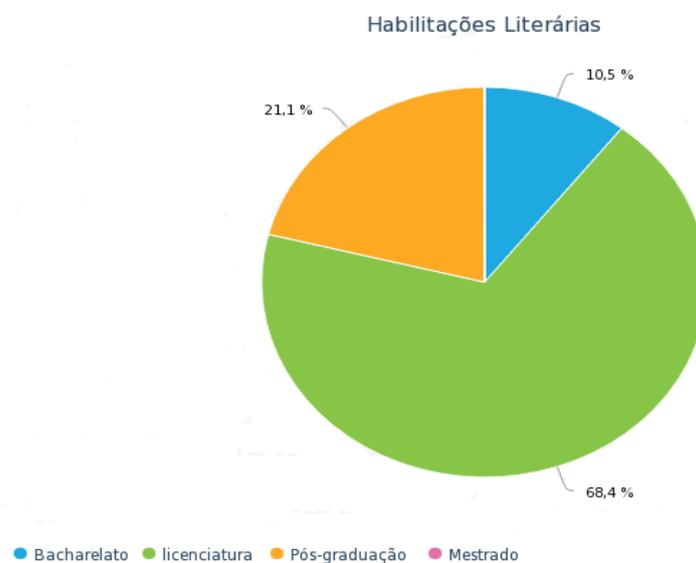
Figura 2.3 – Idade: este gráfico analisa a faixa etária dos jovens com idade compreendida entre os 20 aos 35 anos.



Fonte: elaboração própria

De acordo com a figura 1.3 os indivíduos que participaram no estudo pertencem a faixa etária dos 20 aos 30 anos. Sendo que dos 20 aos 25 anos corresponde a uma percentagem de 15,8%. Cerca de 47,4% (9 indivíduos) com idade entre os 25 e 30 anos e 36,8% (7 indivíduos) dos 30 aos 35 anos.

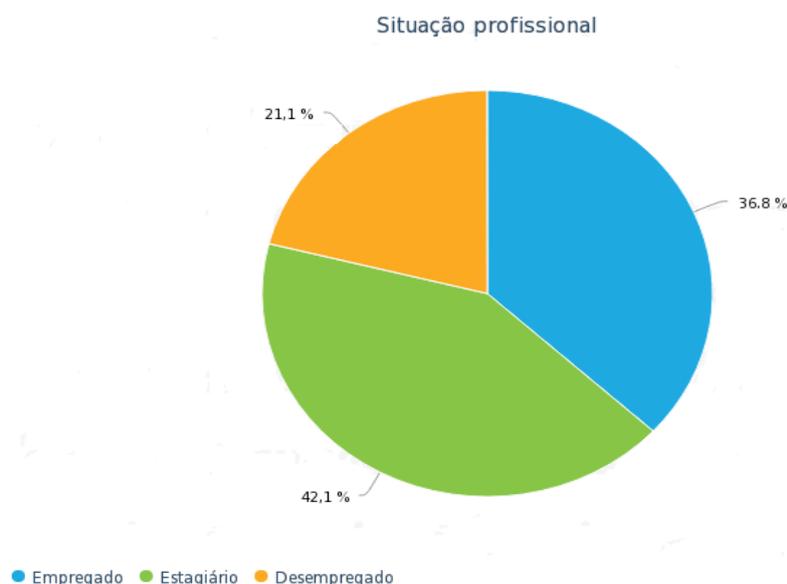
Figura 3.3 – Habilitações Literárias



Fonte: elaboração própria

De acordo com o resultado da pesquisa (figura 1.4) 68,4% dos jovens são licenciados, que corresponde 13 respostas, sendo que 4 responderam que tem pós-graduação um total de 21,1%, e 10,5% têm bacharelato, de entre estas respostas nenhum dos jovens possui o grau de mestre.

Figura 4.3 - Situação Profissional



Fonte: elaboração própria

A situação profissional da maioria dos jovens que responderam ao questionário foi de 42,1%, ou seja, a maioria ainda frequentavam o programa de estágio. Sendo que 21,1% dos jovens estão a exercer uma atividade profissional e 36,8%, dos jovens encontram-se empregados. Outra questão que foi abordada aos participantes do questionário é o grau de conhecimento sobre a legislação que regula o programa de estágio profissional na Administração pública. A maioria revelou ter conhecimento sobre a lei que coordena o funcionamento do estágio.

Relativamente as características técnicas do estágio profissional relevou que o processo de candidatura em Cabo verde é feito pelo portal de emprego, dando um total de 79,0% com 15 respostas, deste modo, 3 pessoas responderam que o processo de candidatura é feito pela Universidade, com 15,8% de respostas, enquanto ouvi 1 respondente com um total de 5,3% respondeu que o processo de candidatura é feito pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional. A partir dos resultados do gráfico 10 pessoas responderam que a admissão é feita através de Direção Geral da Administração pública correspondente a 52,6% e 9 pessoas responderam que é feita através de Porton-di-nos- ilha correspondente a 47,4%.

O processo de candidatura em Cabo verde é feito pelo portal de emprego, dando um total de 79,0% com 15 respostas, deste modo, 3 pessoas responderam que o processo de candidatura é feito pela Universidade, com 15,8% de respostas, enquanto ouvi 1 respondente com um total de 5,3% respondeu que o processo de candidatura é feito pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional. A partir dos resultados do gráfico 10 pessoas responderam que a admissão é feita através de Direção Geral da Administração pública correspondente a 52,6% e 9 pessoas responderam que é feita através de portal “porton di nos-ilha”, correspondente a 47,4%.

De acordo com o resultado do gráfico a maioria (15) respondeu que é através da análise curricular correspondente a 79,0% e 4 pessoas responderam que é através de entrevistas individuais correspondentes a 21,1%.

De acordo com o Manual de Procedimentos de Programa de Estágios Profissionais na administração pública, a inserção na vida ativa dos jovens recém-saídos dos sistemas de educação e formação é uma preocupação do governo, que pressupõe uma atuação concertante e consistente, que articule entre outras a política educativa e a política de formação profissional. Nesta perspetiva, justifica-se um contributo específico das instituições públicas para a política de emprego traduzido na atribuição de estágios remunerados na administração pública, distribuídos por áreas funcionais permitindo o pleno aproveitamento do investimento nacional na formação de recursos humanos qualificados. Sendo assim, os estágios profissionais na administração pública são financiados por verbas próprias inscritas

anualmente no Orçamento de investimento previstas no Orçamento Geral do Estado e consignadas, para o efeito, à Secretaria de Estado da Administração Pública. O estágio profissional compreende uma componente teórica de aplicação de conhecimento, inicialmente é organizada pela Escola de Negócios e Governação ou por uma instituição de reconhecida competência na área, e a componente prática de aplicação de conhecimentos, através do desempenho experimental de funções enquadradas nas atribuições da Administração Pública, com a aplicação dos conhecimentos académicos e profissionais com o qual o estagiário se encontra habilitado, decorre nos serviços e organismos da Administração Central, dos Institutos Públicos, das Empresas Públicas e da Administração Local Autárquica. Tendo em conta que a modernização da administração pública não é apenas uma questão de estudos, diagnósticos e debates, muito embora essenciais a definição de uma opção adequada, mas também uma questão política, de orientação programática, legitimidade, possibilidades práticas e de estratégias prioritárias, tal como referimos no capítulo 1.

Deste modo, o sistema educativo em Cabo Verde passou por diversos momentos de transformação, sempre na expectativa de um ensino que melhora a qualidade de recursos humanos. Entretanto, uma reforma abrangente e estruturada, visando mudanças profundas no edifício do sistema.

De acordo com o anuário estatístico (2010/2011), do Ministério do Ensino Superior, o ensino superior em Cabo Verde é um fenómeno bastante recente assistindo-se na última década a uma expansão do acesso com o crescimento médio anual das matrículas de 32,3%, que foi possível devido ao aumento e consolidação das instituições de ensino superior. O governo de Cabo Verde, no seu programa para a legislatura de 2011-2016, aposta na capacitação de recursos humanos, bem como o aproveitamento destes em atividades ligadas à criação de riqueza, como via para o desenvolvimento do país. Como forma de promover a igualdade e equidade no acesso ao ensino superior, atribuindo uma bolsa de estudo de ação social aos estudantes com maiores carências socioeconómicas, através da Fundação Cabo-verdiana de Ação Social Escolar (FICASE), e entre outras organizações não- governamentais e privadas.

Com a reforma da administração pública foram criadas instituições com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento do país, como por exemplo: a criação do Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação; Cursos de estudos superiores profissionalizantes (CESP), com a publicação da última revisão da lei de bases do sistema educativo; aumento e diversificação das ofertas formativas; modernização do ensino superior pelo investimento nas

novas tecnologias de comunicação e multimédia (acessibilidade, qualidade, custo e equidade);  
reconversão do modelo de financiamento de apoio aos estudantes – Fundo de Garantia Mútua.



## CONCLUSÃO

A observação feita no primeiro capítulo deste trabalho, mostra que as reformas administrativas em todos os sectores devem ser simples e abordar especificamente os pontos de diminuição que se tornaram perceptíveis. Estas reformas podem passar pela adaptação de um sistema de planeamento estratégico adaptado à realidade própria de cada organização.

Tradicionalmente a reforma administrativa ainda não está preparada para lidar com o processo de mudanças. Ela está direccionada principalmente na capacidade das organizações burocráticas no sentido de melhorar o seu funcionamento. No entanto, a modernização da administração é vista como a transformação para atingir o desenvolvimento do país. A modernização é um processo difícil, afectando a vários aspectos da sociedade, alongado no tempo e com exigências de continuidade.

No atual contexto, as políticas públicas de apoio ao emprego. A nível de ensino, o estágio profissional tem contribuído no processo de desenvolvimento, inclusive, o papel da universidade pública e de seu papel de formadore a modernização administrativa são um processo contínuo, a reforma da administração pública é essencial para o progresso do país, mas também é um processo lento que exige persistência, continuidade e transparência. Os desafios, para os quais é necessários adaptarem novas formas de gestão, aumentando a eficácia e a qualidade dos serviços públicos e a orientação para os resultados. No atual contexto, as políticas públicas de apoio ao emprego. A nível de ensino, o estágio profissional tem contribuído no processo de desenvolvimento, inclusive, o papel da universidade pública e de seu papel de formador.

A administração pública, depara-se com desafios para os quais é necessário adaptar á realidade dos serviços públicos. No II capítulo pode-se observar que com a criação do IEFP foram criadas outros programas, administrado pelo IEFP ajudando assim na diminuição do desemprego e no processo de inovação e desenvolvimento do país. O acolhimento de estagiários permite às empresas o contacto com uma equipa jovem e experiente, traz ainda uma constante actualização científico/tecnológico que permite encarar a inovação de forma constante e evolutiva com soluções tecnicamente inovadoras implimentadas de forma profissional. No entanto, o aumento da capacidade formativa em Cabo Verde não está a corresponder a melhoria do funcionamento das instituições públicas. O governo tem que fazer um esforço de adaptar as formações às necessidades das organizações públicas. O aumento da capacidade formativa tem que se traduzir necessariamente na melhoria do desempenho das nossas organizações. Contudo, é um trabalho do Ministério da Educação para garantir que as

entradas às universidades correspondam ao perfil das saídas para o mercado de trabalho. Portanto, é muito importante a formação e capacitação de recursos humanos a nível do país, tendo em conta que se tem cada vez mais ofertas formativas e disponibilização de conhecimento aos jovens. Atualmente, forma-se mais cabo-verdianos em Cabo Verde do que fora, o que significa que ultrapassou o contingente de licenciados a formar no país. Mas que apesar de os jovens serem licenciados não quer dizer que terminou o ciclo formativo. Os estágios profissionais melhoram a aquisição individual e o desenvolvimento contínuo de competência, desenvolvimento pessoal flexibilidade e adaptabilidade acrescidas, melhorias das capacidades sociais e de comunicação, os jovens ficam melhor preparados para o futuro e para um mercado de trabalho que tende a avaliar cada vez mais as qualificações de força de trabalho não apenas com base nas competências técnicas ou profissionais mas também nas competências transversais.

A vontade de encontrar o primeiro emprego, num ambiente de crise, tem feito com que os jovens recém-licenciados entrem em programas de estágios com remuneração considerada baixa ou sem remuneração para poderem adquirir experiência profissional. Este trabalho foi muito importante porque permitiu-nos ficar a conhecer melhor esta situação. Embora o instituto tenta dar respostas a todos os desafios que vão surgindo no âmbito dos estágios profissionais e emprego numa perspectiva de ajudar o país a construir e a realizar um futuro mais justo e digno para todos os cabo-verdianos, não chega para satisfazer as necessidades do país neste domínio. Nem tudo aquilo que foi o objetivo do trabalho inicialmente traçado foi alcançado devido a impossibilidade de estudar a realidade no seu todo, uma vez que a limitação do estudo limita a sua permissão.

## BIBLIOGRAFIA

- Antunes, Eugénio (2007), “Os movimentos da reforma e a redefinição do papel do Estado”, in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs), Interesse Público, Estado e Administração, Lisboa, Celta Editora.
- Arana, Jaime Rodríguez (2003), “O quadro das reformas administrativas”, in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (org), Ética e Administração: como modernizar os serviços públicos? Oeiras Celta Editora.
- Araújo J. Filipe (2000), “Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa”, Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas, Vol. I, (1) pp. 38-46.
- Araújo J. Filipe (2000), “Continuidade e mudança nas organizações públicas: a experiência de reforma do Reino Unido”, (org.), Reformar a administração pública: um imperativo”, fórum 2000, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Universidade Técnica de Lisboa.
- Araújo, J. Filipe (s.d), “Avaliação da Gestão Pública: a administração pós-burocrática”, em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8309/3/ArtigoUNED.pdf>, consultado em Agosto de 2015.
- Bilhim, João (2003), “Avaliação de desempenho na administração pública”, Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas, (1), pp.72-87.
- Bell, Judith (1997), Como Realizar um Projecto de Investigação, Lisboa, Gradiva.
- Caires, Susana (2001) “Vivências e percepções do Estágio no ensino superior”, Universidade do Minho Braga.
- Carmo, H. e Ferreira, M. (1998), “Metodologia da Investigação”, Lisboa, Universidade Aberta.
- Carmo, H. e Ferreira, M. M. (2008), “Metodologia da investigação” -guia para Auto-Aprendizagem, Lisboa, Universidade Aberta, 2.<sup>a</sup> edição, pp.140-164.
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2005), Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação, Lisboa, Edições Sílabo.
- Carapeto, Carlos (2003), “Autoridades reguladoras nos monopólios tradicionais do Estado”, in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (org), Ética e Administração: como modernizar os serviços públicos? Oeiras Celta Editora, pp.143-147.
- Carvalho, (2013), “Redesenho da máquina administrativa em Portugal e racionalidade política: o caso do PRACE”, in César madureira e Maria Asensio (org.), Handbook de administração pública, INA Editora, pp.227-247.
- Centeno, Gomes Luis (2007), (coordenador) “Estudo sobre o retorno da formação profissional” Alvaro Novo, José Santandré, Alexandra Pereira, Marta Ferreira (org), Coleção Cogitum, n.º 30, Coordenação de Gabinete de Estratégia e planeamento social.
- Comissão Europeia, (1994), “Crescimento, competitividade, emprego” – os desafios e as pistas para entrar no século XXI, Livro Branco.
- Correia, Fausto (1999), “Os instrumentos para a mudança”, in...,( org) A Administração Pública no Limiar do Século XXI: os grandes desafios, INA, pp. 83-89.
- Dubar, C (1997), Formação, trabalho e identidades profissionais, in Rui Canário (org), Formação e situações de trabalho, Porto: Porto Editora, Coleção Ciências da Educação.
- Duquette, C. (1994), The role of the cooperating teacher in a school – based teacher education program: Benefits and concerns. Teaching & Teacher Education, 10 (3).
- Ferraz, David (2008), A alta administração pública no contexto da evolução dos Modelos de Estado e de administração, Oeiras, INA.
- Gomes, Salis João (2013), “Interesse público, controle democrático do Estado e cidadania”, in César Madureira e Maria Asensio (org.), Handbook de administração pública, INA editora.

- Gouveia, Luís Borges (2003), *Cidades e regiões digitais: impacte nas cidades e nas pessoas*, (org). Edições Universidade Fernando Pessoa.
- Hood, Christopher (1991), “A public management for all seasons”, in *Public Administration*, vol. 69, pp.3-19.
- Lacey, Colin (1977), *The socialization of teachers*. London: Methuen.
- Marcarenhas
- Mateus, Carlos João (2008), “O governo eletrónico, a sua aposta em Portugal e a sua importância das tecnologias de comunicação para a sua estratégia”, in *Revista de Estudos politécnicos*, vol. VI, nº 9.
- Mano, Elsa (2009), *NetEstágio-estágio profissional: a porta de entrada de jovens diplomados no mercado de trabalho*, Trabalho de Projeto de Mestrado, Instituto Universitário de Lisboa.
- Merton, Robert K. e Philip Selznick, (2010),” Teoria da burocracia”, in Mónica Nunes, Maria das Dores e Policarpo e João Feijão, *Sociologias das organizações*, Departamento de Sociologia, Faculdades de ciências Sociais e Humanas.
- McNally, Jim, Cope, P., Inglis, B. & Stronach, I.
- Mozzicafreddo, Juan (1997), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta, Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (1997), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta, Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da administração pública e poder político” in Juan Mozzicafreddo e J. Salis Gomes (org.), *Administração e política – perspectiva de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2010), “O papel do Estado na sociedade”, in António José Telo, António Martins da cruz e António Vitorino (coordenação), *Pilares da Estratégia nacional*, Lisboa, Edições.
- Mozzicafreddo, Juan e Carla Gouveia (2011), “Contextos e etapas de reforma na administração pública em Portugal, in Juan Mozzicafreddo e Joao Salis Gomes (orgs), *Projectos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Mozzicafreddo, Juan et. al. (2001), *A administração e política – Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Newman, J. (2001), *Modernizing governance new labour, policy and society*
- Peters, B. Guy (2001), “De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua”, in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e política: perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Pires, C (1998), *Estagiar um verbo irregular*. In *Notícias Magazine*, nº 317, 21 de Junho.
- Pitschas, Rainer (1993), “Aspects of Max Weber’s Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach”, *The Indian Journal of Public Administration*, Vol. (39)XXXIX, nº. 4, pp.643-651.
- Pitschas, Rainer (2003), “Reformas da administração pública na união europeia”, -porque necessitamos de mais ética no serviço público? in Juan Mozzicafreddo, Joao Salis Gomes e João S. Batista (org), *Ética e Administração: como modernizar os serviços públicos?* Oeiras, Celta Editora.
- Rebello, Glória e Paulo pereira de Almeida (2004) “A era da Competência: um novo paradigma para a gestão de Recursos Humanos e o Direito do Trabalho”, Lisboa, Editora, RH.
- Richards, David e Smith, Martin J. (2002), *Governance and Public Policy in the United Kingdom*, New York, University Press, citado por Secchi (2009), “Modelos organizacionais e reforma da administração pública” in *Revista de Administração Pública*.

## FONTES

- Governo de Cabo Verde, consultado no dia 8 de Maio de 2014. Disponível em: ([www.governo.cv](http://www.governo.cv)).
- IEFP de Cabo verde, consultado no dia 12 de Junho de 2015. Disponível em: ([www.iefp.cv](http://www.iefp.cv)).

Jornal a semana consultado no dia 8 de Maio de 2014. Disponível em: ([www.asemana.publ.cv](http://www.asemana.publ.cv)).

Programa de administração pública de Cabo Verde Consultado no dia 8 de Maio de 2014. Disponível em (<http://estagioap.webnode.com.pt/pepap/>).

Evolução histórica de Cabo verde consultado no dia 17 de Maio de 2014. Disponível em: ([dehttp://cooperacao.palop-tl.eu](http://dehttp://cooperacao.palop-tl.eu)).

Diário da república eletrónico, Consultado no dia 10 de Junho de 2014. Disponível em: (<http://dre.pt/pdfgratis/2012/09/18900.pdf>) consultada no dia 10 de julho de 2014

IEFP, consultada no dia 24 de julho de 2014. Disponível em: (<https://www.iefp.pt/esstagio>).

Porton di nos ilha, consultado no dia 26 de Junho de 2014. Disponível em: (<https://portoncv.gov.cv>).

Agência cabo-verdiana de notícias consultado no dia 5 de Julho de 2014. Disponível em: ([www.inforpress.publ.cv](http://www.inforpress.publ.cv)).

Agência para o desenvolvimento empresarial e inovação, consultado no dia 7 de Agosto de 2014. Disponível em: ([www.adei.cv](http://www.adei.cv)).

União europeia, consultado no dia 18 de Julho de 2015. Disponível em: ([www.europa.eu](http://www.europa.eu)).

Programa de estágios nacionais, consultado no dia 25 de Agosto de 2015. Disponível em: ([cdp.portodigital.pt](http://cdp.portodigital.pt)).

Portal do conhecimento de Cabo Verde, consultado no dia 7 de Setembro de 2015. Disponível em: ([www.portaldoconhecimento.gov.cv](http://www.portaldoconhecimento.gov.cv)).

Autoridade para as Condições do Trabalho, consultado no dia 9 de Setembro de 2015. Disponível em: ([www.act.gov.pt](http://www.act.gov.pt)).

Centro de Investigação para Tecnologias interactivas, consultado no dia 12 de Setembro de 2015. Disponível em: ([www.citi.pt](http://www.citi.pt)).

Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde, consultado no dia 15 de Setembro de 2015. Disponível em: ([www.ine.cv](http://www.ine.cv)).

Programa de estágios profissionais na administração pública, consultado no dia 28 de Setembro de 2015. Disponível em ([www.dgap.com.cv](http://www.dgap.com.cv)).

Fórum da gestão de ensino superior nos países e regiões de língua portuguesa, consultado no dia 28 de Setembro de 2015. Disponível em ([www.aforges.org](http://www.aforges.org)).

Rocha, J. A. Oliveira (2000), “O Modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente”, Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária, fórum 2000, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.

Rocha, J. A. Oliveira (2007), “Gestão de recursos humanos na administração pública”, Escolar Editora, 2ª edição.

Rocha, J. A. Oliveira (2013), “Mudança do Estado e mudança da Administração Pública: a história duma disciplina”, in César Madureira e Maria Asensio (org), Handbook de Administração Pública, INA Editora.

Secchi, Leandro (2009), “Modelos organizacionais e reformas da administração pública”, Revista da administração pública, (43), pp. 347-369.

Silva, João A. F. (2003), “A gestão por objectivo no centro da reforma administrativa”, Revista de Administração e Políticas Públicas, Vol, IV, nº 1 e 2.

Silva, José Orvalho (2000), “Qualidade, cidadania e modernização administrativa”, Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas, Vol. I, nº1, pp. 106-107.

Tribunal de Contas (2015), “Relatório sobre o acompanhamento da execução do orçamento da segurança social”, Lisboa.

Zbyszewski, João Paulo (2007), “A reforma da provisão pública municipal”, in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs), Interesse Público, Estado e Administração, Lisboa, Celta Editora.

## ANEXO

Estes questionários têm como objectivo analisar o processo de recrutamento, selecção e satisfação dos jovens estagiários na Administração Pública Cabo-verdiana. As suas respostas vão ser tratadas de forma absolutamente confidencial. Por isso pedimos a sua sinceridade nas respostas.

1-Sexo

Masculino

Feminino

2-Idade

3- Habilitações Literárias

Bacharelato

Licenciatura

Pós-graduação

Mestrado

4-Situação Profissional

Desempregado

Estagiário

Empregado

5- O programa de estágio profissional na Administração Pública potencia a modernização dos serviços públicos. Tem conhecimento sobre a legislação que regulamenta o funcionamento do programa de estágio profissional?

Sim

Não

6-Quais são as características técnicas de estágio profissional?

7-Tem conhecimento sobre as condições de acesso?

8-Como se efectua o processo de candidatura?

9- Como é divulgado a lista dos candidatos admitidos no programa de estágio profissional?

10- Quais são os métodos/técnicas aplicados no processo de seleção dos candidatos?

11-O que é que espera do estágio uma vez finalizado?

---

12- Quais são as vantagens e obstáculos que um processo de estágio profissional pode ter?

#### REGULAMENTO PEPAP 8ª Edição (Cabo Verde)

O presente anúncio de recrutamento para o Programa de Estágios Profissionais na Administração Pública é coordenado pela Direção Geral da Administração Pública (DGAP), de acordo com as normas do Decreto-lei 17/2009 de 15 de Junho, com o objetivo de preencher Cinquenta (50) vagas em vários sectores da Administração Pública.

##### I. Destinatários:

Destina-se a jovens até 35 anos, com formação superior, à procura do primeiro emprego os jovens desempregados à procura de um novo emprego.

##### II. Perfil

Requer-se formação Superior nas seguintes áreas:

GRH; Direito; Gestão/Administração/Administração Pública; Informática; Psicologia Organizacional; Comunicação Social; Marketing; Relações Públicas; Sociologia/Ciências Sociais; Ciência Política; Contabilidade; Nutrição; Engenharia Ambiental; Serviço Social; Geografia e Ordenamento de Território

##### III. Tipo de Vínculo, Duração e Bolsas de Estágio

O Contrato de estágio outorgado entre Direção Geral de Administração pública – DGAP e o estagiário.

A Bolsa de Estágio é de 32.952 escudos mensais.

O PEPAP tem a duração de seis (6) meses.

##### IV. Documentos exigidos

a) Certificado de Habilitações Literárias

b) Certificado de Equivalência (Caso o curso tenha sido feito no exterior)

- c) Curriculum Vitae (conforme o modelo em anexo)
- d) Fotocópia do Bilhete de identidade;
- e) Comprovativos de formações extra-curriculares (caso possuir).

De carácter facultativo, podem ser submetidos outros documentos que se julgar necessário pelo candidato.

#### V. Submissão das Candidaturas:

As candidaturas deverão ser submetidas preferencialmente através da Bolsa de Qualificação e Emprego (BQE) [www.portondinosilha.cv](http://www.portondinosilha.cv)

A DGAP não se responsabilizará pelas candidaturas que deixarem de ser concretizadas por motivos de ordem técnica dos computadores, falhas de comunicação, congestionamento das linhas de comunicação ou outros fatores de ordem técnica que impossibilitem a transferência de dados.

Apenas serão aceites as candidaturas que tiverem dado entrada até ao dia 18 de Março de 2015.

Não serão aceites as Candidaturas:

- a) Apresentadas fora do prazo;
- b) Apresentadas por quem não tenha o perfil exigido;
- c) Apresentadas sem todos os documentos exigidos.

#### VI. Métodos de Seleção:

Para efeito de seleção de pessoal para o Estágio Profissional na Administração Pública – PEPAP, são estabelecidos os seguintes métodos de selecção:

##### - Triagem

A Triagem consiste na pré - selecção dos candidatos em função do anúncio publicado. É o momento em que a entidade gestora de estágio procura entre os currículos/candidaturas recebidos, aqueles que se enquadram no perfil desejado pelos sectores que manifestaram o interesse de estagiário. Os candidatos que não cumprem os requisitos mínimos solicitados serão eliminados.

São excluídos, nesta fase, todos os candidatos que:

- Não cumprem os requisitos exigidos nos pontos I e II
- Com documentos em falta,
- Que já tenham sido contemplados uma vez no âmbito do Programa.

- Avaliação Curricular

- Metodologia utilizada na Avaliação Curricular

A cada processo é atribuído um código/número, passando a ser tratado por essa referência. Um membro da comissão pronuncia em voz alta o código e as informações da candidatura, os restantes atribuem a pontuação conforme os critérios de seleção.

Para cada área de formação é designado um membro para dirigir a análise, e assim sucessivamente. Esta metodologia tem como objetivo garantir a transparência, não tratando os processos pelos respetivos nomes. No final, serão colocados os códigos/números com maior pontuação e posteriormente será feita a distribuição e a listagem por nome.

- Comissão de Seleção

A constituição de uma Comissão de Seleção (CS) tem como objetivo garantir um processo justo, credível e transparente. A CS é constituída por membros representantes de instituições públicas com vocação nas áreas do emprego, formação e gestão dos recursos humanos, formando um grupo heterogéneo.

Assume a seguinte constituição:

- Coordenador PEPAP - Presidente
- 1 Representante da Direção Geral da Administração Pública – Vogal
- 1 Representante da Escola de Negócios e Governação- Vogal
- 1 Representante da Secretaria do Estado da Administração Pública – Vogal

## -Valorização da Avaliação Curricular

É expressa numa escala de 0 a 20 valores, sendo a classificação obtida através da soma das pontuação dos elementos a avaliar estipulados nos critérios de seleção.

### • Critérios de Seleção Aplicados na avaliação Curricular

Situação Face ao Emprego – Este critério tem a pontuação máxima de 5 pontos, e tem como objetivo diferenciar positivamente os (as) candidatos (as) com menor experiência profissional, consequentemente com menor chance de entrar no mercado de trabalho, uma vez que um dos objetivos do PEPAP é conceder uma oportunidade de ter uma primeira experiência em contexto real de trabalho e promover assim a sua empregabilidade.

- Se o (a) Candidato (a), de acordo com as informações fornecidas através do curriculum vitae, da ficha de inscrição ou na BQE, tenha exercido alguma atividade profissional relevante para a sua área de formação que não seja considerado estágio curricular ou estágio profissional será atribuída a pontuação mínima de 1 ponto.

- Se já efetuou o estágio Profissional é-lhe atribuída 2 pontos. - Se efetuou apenas estágio curricular ou nunca trabalhou é-lhe atribuído a pontuação máxima de 5 pontos. De referir que não é tida em conta as experiências profissionais em áreas que não são minimamente relevantes para a formação académica do (a) candidato (a).

Tempo da Conclusão da Licenciatura – Este critério avalia o tempo que o (a) candidato (a) concluiu a licenciatura, com base nas informações fornecidas no certificado de conclusão do curso ou certificado de equivalências para os estudantes que estudaram no estrangeiro, e para os candidatos que fizeram a licenciatura em Cabo Verde com base no certificado de conclusão de licenciatura. Nos casos em que os candidatos fizeram formações académicas após a licenciatura, é tida em conta a data da última formação.

Na ausência do certificado é considerada a data na equivalência ou ainda nos casos em que os candidatos terminaram a formação e não regressaram ao país, permanecendo fora a desempenhar outras funções.

Este critério tem como objetivo diferenciar pela positiva os (as) candidatos (as) que estão a mais tempo no desemprego, após a conclusão do curso.

Se o (a) candidato(a) tenha concluído a licenciatura:

- Menos de 6 meses – 1 Ponto
- Entre 7 meses e 1 ano e 6 meses - 2 pontos
- Entre 1 ano e 7 meses a 2 anos e 6 meses - 4 pontos

- Entre 2 anos e 7 meses a 3 anos e 6 meses - 4 pontos
- A mais de 3 anos e meio - 8 pontos

Referencial de competências pessoais e comportamentais – Este critério avalia as competências pessoais e comportamentais tais como conhecimentos de informática e de línguas estrangeiras apresentadas pelo(a) candidato(a), destacando o desempenho acadêmico e as formações complementares e/ou extra - curriculares. Tem a pontuação máxima de 7 pontos.

Outros.

Critérios de desempate.

Em caso de empate prevalece, pela ordem a seguir descrita: o critério de Tempo no desemprego, a idade, e o número de candidaturas ao PEPAP.

#### VII. Quota para pessoas com deficiência

O júri reserva-se no direito de criar quotas para pessoas com deficiência, conforme o número de candidatos.

As pessoas com deficiência que candidatarem ao PEPAP devem cumprir o requisito mínimo de licenciatura, e indicar o tipo de deficiência contactando a coordenação do programa.

#### VIII. Colocação de estagiários

Após a atribuição da pontuação, a distribuição dos (as) candidatos (as) selecionados (as) é feita mediante a análise do perfil exigido pela entidade acolhedora através da ficha de manifestação de necessidades previamente enviada, tendo em conta algumas especificidades constantes da documentação dos (as) candidatos (as) como a especialidade do (a) candidato (a) e a relevância desta para a função ou instituição, carência de quadros da instituição, importância da função a ser desempenhada, local de residência e local da vaga atribuída.

O júri reserva-se também o direito de efetuar as substituições em caso de desistências considerando as pontuações atribuídas durante a seleção.

#### IX. Formação Teórica

A Formação teórica é de carácter obrigatório e terá lugar na cidade da Praia, no Instituto de Ciências Jurídicas e Sociais- ISCJS

Durante a formação teórica não são toleradas mais de duas faltas injustificadas.

#### X. Reclamações

As reclamações poderão ser efetuadas para o endereço eletrónico [concursos.publicos@gov2.gov.cv](mailto:concursos.publicos@gov2.gov.cv) no prazo máximo de (3) três dias após a publicação dos resultados.

#### XI. Publicação dos Resultados

Os resultados serão divulgados no portal da Casa do Cidadão, perfil Facebook da DGAP e no site da DGAP ([www.dgap.gov.cv](http://www.dgap.gov.cv)).

Serão publicadas as seguintes etapas:

Candidaturas admitidas;

Candidaturas não admitidas e respetivas justificações;

Resultado Final (Lista dos selecionados e os respetivos locais de estágio).

#### XII. Responsabilidades dos candidatos

O candidato é responsável pela consulta de todas as listas publicadas nos sites citados. O candidato é responsável pela candidatura.

Os candidatos selecionados são contactados através do correio eletrónico, sendo responsabilizados pela falta de respostas.

#### XIII. Cessação e cancelamento do concurso

O concurso cessa com a ocupação das vagas constantes na publicitação.

Em casos excepcionais, devidamente fundamentados, pode-se cancelar o concurso desde que não tenha sido ainda publicado o resultado final.

#### XIV. Disposições Finais

Qualquer informação a respeito do processo seletivo poderá ser obtida pelos telefones 260 99 99 Ou 333 73 99 (PBX-DGAP), através do endereço eletrónico [concursos.publicos@gov2.gov.cv](mailto:concursos.publicos@gov2.gov.cv).



## Europass-Curriculum Vitae



### Informação pessoal

Apelido (s) / Nome (s) próprio (s)

**Costa Pereira, Zuleica**

Morada (s)

Rua Abreu Moreira nº 6 3 Esquerdo, 2830-037 - Barreiro.

Telefone (s)

216047263

Telemóvel (s)

967464979

Correio (s) electrónico (s) [Euri11costa@hotmail.com](mailto:Euri11costa@hotmail.com)

Nacionalidade Cabo-verdiana

Data de nascimento 13-04-1983

Sexo Feminino

**Experiencia profissional**

ps

Datas	<b>Dezembro 2008/2010</b>
Função ou cargo ocupado	Categoria: CRT – Carteira
Principais actividades e responsabilidades	Verificação e separação de cartas e encomendas
Nome e morada do empregador	USP/SRH- Serviços de Recursos Humanos Administração de Pessoal e Remunerações Rua do Conde de Redondo, 79 5º 1167-002 LISBOA
Tipo de empresa ou sector	CTT Correios de Portugal, SA
Datas	<b>Junho 2011/ Janeiro 2012</b>
Função ou cargo ocupado	Categoria: CRT - carteira
Principais actividades e Responsabilidade	Verificação e separação Cartas e encomendas
Nome e morada do empregador	USP/SRH- Serviços de Recursos Humanos Administração de Pessoal e Remunerações Rua do Conde de Redondo, 79 5º 1167- 002 LISBOA CTT – Correios de Portugal, SA
Datas	<b>Maió/Outubro 2015</b>
Nome e morada do empregador	H&M – Nice França – colaboradora
Tipo de empresa ou sector	Vestúario

\_\_\_\_\_

**Formação académica e profissional****2003 / 2004**

Designação da qualificação atribuída

12º Ano de Escolaridade

Principais disciplinas/competências profissionais

Português, Introdução á Economia, Inglês, Matemática, Filosofia.

Nome e tipo da organização de ensino ou formação

Liceu Constantino Semedo (Cabo Verde)

**2008/2009**

Datas

Designação da qualificação atribuída

Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais

Principais disciplinas/competências

Teorias Políticas Contemporâneas, Inquéritos e Sondagens de Opinião, Política, Ética e Vida Quotidiana, Seminário e estágio, Psicologia Social

Nome e tipo da organização de ensino ou Formação profissional

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias de Lisboa

Datas

Designação da qualificação atribuída

**2010/2011**

Principais disciplinas/competências profissionais

Mestrado em Administração Pública (por terminar)

Finanças públicas e gestão orçamental, Métodos e técnicas de investigação em administração pública, Sistemas de administração pública comparada, Sistemas e tecnologias de informação

Nome e tipo da organização de ensino ou formação

**ISCTE** – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

Auto-avaliação

		<b>Compreensão</b>		<b>Conversaço</b>		<b>Escrita</b>	
<i>Nível europeu (*)</i>		Compreensão oral	Leitura	Interacção oral	Produção oral		
<b>Inglês</b>	A2	Utilizador Básico	A2 Utilizador Básico	A2 Utilizador Básico	A2 Utilizador Básico	A2 Utilizador Básico	A2 Utilizador Básico
<b>Francês</b>	B1	Utilizador Básico	B1 Utilizador Básico	B1 Utilizador Básico	B1 Utilizador Básico	B1 Utilizador Básico	B1 Utilizador Básico

(\*) *Nível do Quadro Europeu Comum de Referência (CECR)*

Aptidões e competências sociais

Facilidade de comunicação, de relacionamento interpessoal, espírito criativo, espírito de equipa, forte sentido de responsabilidade

Aptidões e competências de organização	Sentido de organização, capacidade de liderança, aptidão e gosto por uma aprendizagem contínua, sensibilidade social
Aptidões e competências informáticas	Informática na óptica do utilizador Word, Excel, PowerPoint, e Internet)
Outras aptidões e competências	Formação de TEAMBUILDING, realizado no dia 22 de Outubro de 2011, no Centro Operacional de Correio Sul (COCS), em Cabo Ruivo, Lisboa. Formação Profissional de Formação em Igualdade de Género, em 22 de Julho de 2011 a 22 de Agosto.

|