



Departamento de Sociologia

O CEFA e a Formação Inicial dos Funcionários Municipais  
(Uma Perspectiva do Distrito de Santarém)

Virgílio Saraiva de Matos

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Administração e Políticas Públicas

Orientador:  
Doutor Juan Mozzicafreddo, Professor Catedrático,  
ISCTE-IUL

Junho, 2009

## **AGRADECIMENTOS**

Teria sido impossível a conclusão desta tarefa (apresentação do trabalho de Mestrado) sem o auxílio de algumas pessoas que me apoiaram, mas também sem o alento transmitido por quem partilha a vida connosco, amigos e familiares. A todos o meu reconhecimento.

Porém o meu agradecimento inicial vai para os meus pais que me legaram esta força interior de nunca virar a cara, mesmo quando o desânimo nos invade. Seguidamente para os meus professores, que tiveram o condão de me saber inculcar esta sede voraz de querer sempre aprender mais. De Alberto Garcês a Juan Mozzicafreddo, da escola primária ao frente a frente com o júri que me há-de avaliar, recolhi sempre grandes ensinamentos.

Não posso esquecer os meus amigos, de tão diversas áreas, quer culturais, como sociais, políticas como geográficas, de género como de idades, que me conferiram ânimo e me desculparam alguns momentos de crispação e a quem neguei tantos instantes de são convívio. De igual modo sou grato aos familiares que me incentivaram neste desafio.

Todavia seria injusto se não deixasse aqui uma palavra de reconhecimento aos municípios do distrito de Santarém que, imbuídos do sentido de serviço público, facultaram os dados solicitados, bem como ao Governo Civil de Santarém que se esforçou para que nesse plano houvesse uma resposta mais eficaz

Por último não posso omitir uma palavra de gratidão às Dr<sup>as</sup>. Laura Ramos Lopes, Maria do Rosário e Sofia Lavrador todas do CEFA, pelo seu paciente empenho para que esta empresa chegasse a bom porto.

A todos o meu Bem Haja!

## **RESUMO**

A Reforma do Estado é um processo inacabado que vai conhecendo diferentes evoluções consoante o país de que se fale, visto no seu contexto se encontrarem subjacentes questões de opção política. Não menos importante, é o momento histórico de adesão a esse processo. Em Portugal, aconteceu tarde, relativamente aos restantes países do Ocidente, por razões históricas que são conhecidas. Iniciado o processo reformador, em termos orgânicos, verificou-se a transferência de competências para os municípios, ou a perspectiva da criação de Regiões Administrativas em substituição dos Distritos, que afinal ainda persistem. No âmbito estrutural detectou-se a existência de um desajustamento, afectando tanto a actividade empresarial como a acção do próprio Estado, que era a baixa qualificação profissional da população. Perante essa realidade, a formação profissional passou a ser uma das preocupações fulcrais para os dois sectores da actividade económica, tendo sido criadas instituições específicas com o fim de conferir essa formação. No sector da Administração Pública, foram implementados vários centros de formação de onde se destacam o INA e o CEFA, o primeiro direccionado à formação de funcionários da administração central e o segundo visando os da administração local. Ambos tinham por objectivo central fornecer os conhecimentos que facilitassem a execução da Reforma do Estado. A nossa preocupação visou observar de que modo o CEFA permitiu que esse objectivo fosse alcançado pelos funcionários dos municípios do distrito de Santarém.

**Palavras-Chave:** Reforma do Estado; Municípios do Distrito de Santarém; Formação Profissional; CEFA

## **ABSTRAT**

The Reformation of the State is an unfinished process that goes knowing different evolutions consonant the country of that if it speaks, seen in its context if to find underlying questions of option politics. Not less important, it is the historical moment of adhesion to this process. In Portugal, it happened late, relatively to the remaining countries of the Occident, for historical reasons that are known. Initiated the reformatory process, in organic terms, it was verified transference of abilities for the cities, or the perspective of the creation of Administrative Regions in substitution of the Districts, that after all still persist. In the structural scope it was detected in such a way existence of divergences, harmful to the enterprise activity as the share of the proper State, that was low the professional qualification of the population. Before this reality, the professional formation started to be one of the main concerns for the two sectors of the economics activity, having been created specific institutions with the end to confer this formation. In the sector of the Public Administration, some centers of formation had been implemented of where if they detach the INA and the CEFA, the first one to direct to the formation of employees of the central administration and as aiming at of the local administration. Both had for central objective to supply the knowledge that facilitated the execution of the Reformation of the State. Our concern aimed at to observe of that way the CEFA allowed that this objective was reached by the employees of the cities of the district of Santarém.

**Word-Key:** The Reformation of the State; Cities of the District of Santarém; Professional Formation; CEFA

## GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAA	– Curso de Administração Autárquica
CCDR-LVT	– Comissão Coordenadora de Desenvolvimento Regional – Lisboa e Vale do Tejo
CEDEFOP	– European Center for the Development of Vocational Training
CEFA	– Centro de Estudos e Formação Autárquica
CEFADAL	– Curso de Estudos e Formação para Altos Dirigentes da Administração Local
CENFIC	– Centro de Formação da Indústria da Construção Civil e Obras Públicas
CENFIM	– Centro de Formação Profissional da Indústria Metalúrgica e Metalomecânica
CES	– Conselho Económico e Social
CIME	– Comissão Interministerial para o Emprego
CINTEX	– Centro de Formação Profissional da Indústria Têxtil
ENTO	– Rede Europeia de Centros de Formação Autárquica (European Network of Training Organisations for Local and Regional Authorities)
GEPAL	– Curso de Gestão Pública na Administração Local
IEFP	– Instituto do Emprego e Formação Profissional
INA	– Instituto Nacional de Administração
IULA	– União Internacional de Administração Local (International Union of Local Authorities)
MANFOP	– Manual de Avaliação das Necessidades de Formação em Organismos Públicos
NUT	– Nomenclatura de Unidade Territorial
OCDE	– Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (ou OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development)
OIT	– Organização Internacional do Trabalho (ILO – International Labour Organization)
PROFAP	– Programa Integrado de Formação para a Modernização da Administração Pública
UCCLA	– União das Cidades Capitais Luso-Afro-Americo-Asiáticas

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1 – Distrito de Santarém com os limites dos seus 21 Municípios.	43
Figura 3. 1 – Diagrama do modelo sistémico do desenvolvimento da formação, segundo Campbell e Goldstein.	50
Figura 4. 1 – Organigrama do CEFA, incluindo as Divisões de Formação Inicial e de Formação Contínua.	73

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 5.1 – Relação de Formandos. Funcionários/Candidatos.	82
Gráfico 5.2 – Formandos, segundo o género, por cada edição do Curso de Administração Autárquica (CAA).	83
Gráfico 5.3 – Representação dos Formandos por Géneros.	84
Gráfico 5.4 – Candidatos a Funcionários por cada edição do CAA e diferença de género.	85
Gráfico 5.5 – Funcionários dos municípios, por cada edição do CAA e segundo o género.	86
Gráfico 5.6 – Formandos femininos por escalão etário.	87
Gráfico 5.7 – Formandos masculinos por escalão etário.	87
Gráfico 5.8 – Formandos do distrito, relação Candidatos/Funcionários	88
Gráfico 5.9 – Formandos do distrito. Por edição do CAA, segundo o género.	89
Gráfico 5.10 – Formandos do distrito. Total e percentual, segundo o género.	89
Gráfico 5.11 – Candidatos do distrito. Total e percentual segundo o género.	90
Gráfico 5.12 – Funcionários do distrito. Total e percentual segundo o género.	90
Gráfico 5.13 – Formandos femininos no distrito, por escalão etário.	91
Gráfico 5.14 – Formandos masculinos do distrito, por escalão etário.	91
Gráfico 5.15 – Funcionários do distrito segundo o género. Habilitações à entrada no CAA.	92
Gráfico 5.16 – Candidatos a funcionários, segundo o género. Habilitações à entrada.	93
Gráfico 5.17 – Estagiários no distrito, segundo o género. Habilitações à entrada.	94
Gráfico 5.18 – Admitidos em municípios do distrito, por género. Habilitações à entrada.	95
Gráfico 5.19 – Estagiários nos municípios do distrito, por género.	95
Gráfico 5.20 – Admitidos nos municípios do distrito, por género.	95
Gráfico 5.21 – Relação entre formandos com Estágio e que foram Admitidos.	96
Gráfico 5.22 – Relação dos Estagiários, entre o distrito de Santarém e Portugal.	97
Gráfico 5.23 – Relação de Admitidos, entre o distrito de Santarém e Portugal.	97
Gráfico 5.24 – Relação numérica e percentual da escolaridade.	97
Gráfico 5.25 – Funcionários em 1982 (somente seis municípios).	100
Gráfico 5.26 – Funcionários em 2005 (somente nove municípios).	100
Gráfico 5.27 – Funcionários do distrito que frequentaram o CAA.	101
Gráfico 5.28 – Estagiários nos municípios do distrito, por género.	102
Gráfico 5.29 – Formandos Admitidos no distrito, por género.	102
Gráfico 5.30 – Escolaridade dos funcionários dos municípios do distrito à entrada para o CAA.	102
Gráfico 5.31 – Escolaridade dos Estagiários nos municípios do distrito à entrada	

para o CAA.	103
Gráfico 5.32 – Escolaridade dos Admitidos nos municípios do distrito à entrada para o CAA.	103
Gráfico 5.33 – Níveis etários. Formandos Femininos.	104
Gráfico 5.34 – Níveis etários. Formandos Masculinos.	104
Gráfico 5.35 – Trajecto formativo dos Funcionários e Admitidos.	105
Gráfico 5.36 – Opção formativa prosseguida por Funcionários e Admitidos.	105
Gráfico 5.37 – Opção formativa, por género, dos Funcionários e Admitidos.	106
Gráfico 5.38 – Carreira profissional prosseguida. Funcionários e Admitidos.	106
Gráfico 5.39 – Carreira profissional prosseguida, por género. .	107
Gráfico 5.40 – Funções exercidas em 2005. Funcionários e Admitidos.	107
Gráfico 5.41 – Funções exercidas em 2005, por género. Funcionários e Admitidos.	108
Gráfico 5.42 – Relação Demográfica. Distrito Santarém/Portugal.	108
Gráfico 5.43 – Relação Formativa. Distrito de Santarém/Portugal.	108

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 5.1 - Listagem de Estagiários, Admitidos e Funcionários do distrito que frequentaram o CAA, de acordo com o Género e o município. Inclui-se totais parciais por município e por condição.	98
Quadro 5.2 – Listagem numérica de Estagiários, Admitidos e Funcionários, nos municípios que deram resposta ao inquérito, que frequentaram o CAA, de acordo com o Género. Inclui-se totais parciais por município e por condição.	109

## ÍNDICE

Agradecimentos	i
Resumo	ii
Abstract	iii
Glossário de Abreviaturas e Siglas	iv
Índice de Figuras	v
Índice de Gráficos	v
Índice de Quadros	vi
Índice	vii
1 – INTRODUÇÃO	1
1.1. CONCEPTUALIZAÇÃO	2
1.2. PROBLEMA E PROBLEMÁTICA	4
1.3. OBJECTIVOS E METODOLOGIA	5
CAPÍTULO I – A METAMORFOSE DO ESTADO	7
1. INFLUÊNCIA DAS TEORIAS EXTERNAS	7
<b>1.1. Taylor, Fayol e Weber</b>	9
<b>1.2. Outras Teorias</b>	13
2. CONTEXTO ORGANIZACIONAL DO ESTADO	14
<b>2.1. Estado-Providência, Aumento da Burocracia</b>	15
<b>2.2. Sintomas de Crise</b>	17
3. DIFERENTES MODELOS DE REFORMAS	18
<b>3.1. Os Novos Modelos</b>	22
<b>3.2. O Cenário Nacional</b>	24
4. BREVE AVALIAÇÃO DAS REFORMAS	26
CAPÍTULO II – ESTRUTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE PORTUGAL	28
1. PROVÍNCIAS, DISTRITOS OU REGIÕES?	28
2. MUNICÍPIOS: O “ESTADO” LOCAL?	30
<b>2.1. Raízes Históricas e Processos Reformistas</b>	32
2.1.1. A Reforma Manuelina	33
2.1.2. Do Despotismo Pombalino ao Liberalismo	34
2.1.3. Do Reformismo Liberal ao Estado Novo	36
<b>2.2. Situação em Abril de 1974</b>	37
<b>2.3. Municípios Enquanto Poder Local Democrático</b>	40
3. DISTRITO DE SANTARÉM E OS SEUS MUNICÍPIOS	42
<b>3.1. Características e Economia</b>	44
CAPÍTULO III – A FORMAÇÃO PROFISSIONAL	47
1. O MUNDO EM TRANSFORMAÇÃO	48
<b>1.1. Polissemia e Confusões</b>	50
<b>1.2. O Mercado de Trabalho: Emprego/Desemprego</b>	51
<b>1.3. A Realidade Portuguesa nos Anos 70 e 80</b>	53
1.3.1. Pela Via do Ensino	54
1.3.2. Visando o Mundo do Trabalho	55
2. O VALOR DOS RECURSOS HUMANOS	56
<b>2.1. Formação Inicial</b>	57
<b>2.2. Formação Contínua</b>	59

3. FORMAÇÃO PROFISSIONAL NO SECTOR PRIVADO	61
4. FORMAÇÃO PROFISSIONAL NO SECTOR PÚBLICO	63
<b>4.1. Administração Central</b>	65
<b>4.2. Administração Local</b>	66
4.2.1. Outras Experiências Formativas	68
<b>CAPÍTULO IV – O CEFA</b>	70
1. CARACTERIZAÇÃO	71
2. OS PRIMEIROS PASSOS	74
3. CURSOS MINISTRADOS	76
4. O CURSO DE ADMINISTRAÇÃO AUTÁRQUICA	77
<b>4.1. Vantagens dos Formandos</b>	79
<b>CAPÍTULO V – ANÁLISE DOS DADOS</b>	81
1. INFORMAÇÃO OBTIDA NO CEFA	81
<b>1.1. Caracterização dos Formandos</b>	84
<b>1.2. Formandos do Distrito de Santarém</b>	88
<b>1.3. Estágios e Admissões</b>	94
2. INFORMAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	99
<b>2.1. Formandos e Realidade do Distrito de Santarém</b>	99
3. EFEITOS DA FORMAÇÃO	101
<b>CONCLUSÕES</b>	110
1. A INVESTIGAÇÃO	110
2. AS RESPOSTAS	113
<b>NOTAS DE FIM</b>	117
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	118
<b>LEGISLAÇÃO</b>	126
<b>ANEXOS</b>	127
<b>CURRICULUM VITAE – TABELA</b>	

## 1. INTRODUÇÃO

Deveras sedutor, inicialmente, o desafio a que nos propusemos, não tardaria a denunciar-se como bastante mais complexo que uma linha contínua de raciocínio. Digamos que deparámos com um quadro tripolar das políticas públicas formado pelos vértices ensino-formação-emprego concluído pela coroa da reforma da Administração Pública. Se outro sentido lhe quiséssemos conferir não teríamos dúvidas em afirmar que aquele agregado sofria a influência desta tanto a montante como a jusante. Partir de uma ideia preconcebida foi um erro que desde logo complicou a nossa busca, mas que valeu como aviso para mantermos um rumo desbravando um a um os obstáculos teóricos e práticos com que nos fomos deparando a cada momento do nosso estudo.

Apontámos o nosso estudo para “O CEFA e a Formação Inicial dos Funcionários Municipais” (uma Análise do Distrito de Santarém). A análise unidireccional mostrar-se-ia complexa porque nas margens e no seio desse enquadramento emergiram factos contextualizados na reforma da Administração Pública (ou reforma do Estado) que nos colocaram perante panoramas distintos entre a apresentação de proposta de investigação e a sua conclusão. Daí que mais que um resultado fabuloso, este trabalho tenha ficado como simples auxílio para o estudo mais profundo que caberá decerto aos organismos públicos por via dos meios e disponibilidades existentes, sem enjeitarmos as responsabilidades que nos poderão caber pelo insucesso.

Se outra razão não existisse, o que nos levou a tratar este tema decorre das várias ocasiões, que em análise de diferentes textos, na fase curricular, deparámos com a afirmação de que a baixa produtividade da Administração Pública estaria indissociada ao fraco nível académico e formação profissional da maioria dos trabalhadores, excepção feita a algumas áreas profissionais de maior tecnicidade, tais como a saúde e o ensino. Afirmação, repetida em várias ocasiões no decurso das aulas. Assim, um dos cuidados fulcrais no âmbito da Reforma do Estado, será a obtenção de novos conhecimentos e aptidões por parte dos funcionários visto serem “consideradas como activos intangíveis, um dos principais meios que fazem as organizações funcionar, torna-se fundamental e cada vez mais premente habilitá-las com adequada informação e conhecimento” (Graça, 2006). Para poder alcançar a eficiência adverte Mozzicafreddo que “... desde os quadros dirigentes aos executantes (formação, treino, ética pública) poderia ser um outro elemento contributivo para o aumento de resposta dos serviços públicos aos cidadãos” (Mozzicafreddo, 2007). E mais adiante no quadro do entendimento do interesse público, advoga que são pilares

essenciais para a reformulação do referido preceito “a eficiência, a produtividade e a competitividade na vida profissional que resultam da organização, da inovação e da qualificação enquanto prática e valores profissionais” (Mozzicafreddo, 2007).

Não estamos a expor a dinâmica de Reforma do Estado apenas no nosso país, mas da realidade global, que percebendo “a necessidade da reforma administrativa se fazer acompanhar por uma adequada formação dos funcionários públicos, fez com que os Estados fossem recorrendo à implementação de sistemas articulados e integrados de formação profissional” (Madureira, 2004). Embora a opção recaia num âmbito limitado da formação, sabemos que na realidade “actualmente a formação apresenta-se não só como a ponte entre a educação e o trabalho, como faz parte do ciclo de vida dos trabalhadores, tendo um carácter necessariamente contínuo” (Rocha, 2005a). Foi pois, neste contexto de exigência que os decisores políticos se consciencializaram da necessidade de estabelecer uma política da formação profissional, quer através de produção legislativa de suporte como na criação de uma rede de estabelecimentos, uns dirigidos unicamente para o sector privado, mas também outros vocacionados para levar a formação ao sector público.

### 1.1. CONCEPTUALIZAÇÃO

Para que o objecto de estudo seja entendido devidamente há, pois, que apresentar o seu enquadramento, até porque certas designações se podem mostrar dúbias. Por este processo, de delimitar o âmbito do trabalho desenvolvido, procura-se evitar interpretações que conduzam à confusão, quer entre áreas de investigação quer quanto às expectativas que possam ser criadas em torno do mesmo. Assim, quando se diz que o presente estudo se debruça sobre “O CEFA e a Formação Inicial dos Funcionários Municipais” (Uma Análise do Distrito de Santarém), temos de conferir a cada elemento o devido alcance real ou conceptual para análise.

O CEFA é o Centro de Estudos e Formação Autárquica, com sede na cidade de Coimbra. Foi criado em 1980 pelo Decreto-Lei nº 161/80 de 28 de Maio, e depois da fase de instalação que terminaria com a publicação do Decreto-Lei nº 62/85 de 13 de Março (atribuindo-lhe o estatuto jurídico), passou a ser instituto público dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e pedagógica, destinado à formação dos trabalhadores autárquicos. Por outro lado a formação alvo de estudo é o Curso de Administração Autárquica, que equiparamos a curso de formação inicial por conter essas características, “por se tratar de um curso de formação de base” (Melo, 1988) e assim

definido pelo CEFA, a par de muitos outros. Os funcionários municipais aqui referidos são os da área administrativa, visto ter sido nela que primeiramente se distinguiu a instituição em causa, porém são considerados aqueles que não o sendo passaram a sê-lo em virtude dos direitos conferidos pela portaria que criou o curso.

O período a que respeita o estudo vai desde 1982 até 2005, o que se considera espaço de tempo razoável para fazer a avaliação e tirar as conclusões pretendidas. Já no que à Análise do Distrito de Santarém diz respeito, pese embora seja uma divisão administrativa que tenderá a desaparecer, o objectivo é limitar o estudo ao espaço físico dos 21 concelhos do mesmo distrito, ainda que relativamente a alguns dados possa ser feita uma comparação com outros distritos do país. De igual modo, se fará alusão a outros cursos actualmente conferidos no CEFA numa perspectiva de fornecer uma imagem da evolução da instituição. Neste âmbito da conceptualização há que definir ainda o significado de um conjunto de designações, usadas no contexto do trabalho desenvolvido, com as quais nos iremos deparar sobretudo no Capítulo V, destinado à apreciação e análises dos dados estatísticos recolhidos, e que noutra enquadramento poderão ter sentido diferente, evitando deste modo hipotéticas confusões ou baixa fiabilidade do estudo.

Assim, logo de início, estamos obrigados a definir o “Funcionário”, a quem se atribuí a característica de ser um indivíduo, independentemente do sexo, que através do provimento por nomeação investido em acto público de posse, têm uma relação jurídica de emprego com um município, um pouco à semelhança do que estabelecia Marcelo Caetano (Caetano, 1999) para a Administração Pública, sem entrar, contudo, pela sua tradicional elaboração de conceitos jurídicos e filosóficos. A opção por este paradigma prende-se com o facto de ser o regime existente durante o período estudado, embora presentemente seja outro. De seguida identifica-se “Formando” como aquele (ambos os sexos) que frequentou qualquer das edições do Curso de Administração Autárquica (CAA) no Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA). Para o presente estudo “Candidato” será o formando sem qualquer ligação com a Administração Central ou Local no sentido acima referido para “funcionário” e que por via do curso poderá ocupar um lugar de administrativo, por nomeação desde que aprovado no fim do curso (Portaria 800/82, de 24 de Agosto).

Define-se como “Estagiário” o formando (tanto funcionário como candidato) que em determinado momento da formação exercerá funções administrativas num município, de modo transitório, como fase essencial para obter o diploma e aquisição de competência para ser integrado num quadro de pessoal municipal. De seguida há que enquadrar “Admitido”,

em sentido restrito, visto que visa indicar os formandos que passaram a ter um vínculo em qualquer um dos municípios do distrito de Santarém, na perspectiva antes avocada para o funcionário. Do mesmo modo, “Preterido” será o formando com o qual não foi estabelecido vínculo em municípios do distrito de Santarém, apesar de lhe ter sido proporcionada essa condição em qualquer outro. Por fim compete-nos salientar que ao referirmos Quadro dos municípios o mesmo equivale a dizer que é o conjunto de funcionários que adquiriram direito ao lugar por nomeação já antes expresso.

## 1.2. PROBLEMA E PROBLEMÁTICA

As modificações ocorridas nos últimos anos a uma velocidade nunca vista, puseram em causa toda a estrutura social e económica que se estabelecera na sequência da Segunda Guerra Mundial. Entre o fim desta e meados dos anos 70 do século XX construiu-se uma sociedade de crescimento e bem-estar, conhecido como o período dos “trinta gloriosos”, num processo de cimentação do Estado-Providência seguindo a aplicação das teorias de Keynes de que resultou a adopção de novas políticas públicas, onde o pleno emprego, a massificação do acesso à educação, o crescimento exponencial do consumo ou a terciarização gradual da actividade económica (Coimbra, et al. 2001), se fixaram como paradigmas de uma forma de organizar a sociedade. A convergência de todos estes factores, determinou o modo como os cidadãos se reviam na realidade do Estado, enquanto suporte capaz de garantir a concretização das suas expectativas.

Todavia o período subsequente vem contrapor ao certo o incerto, e criar dinâmicas de mobilidade e flexibilidade até aí inexistentes, gerando novos desafios oriundos “de uma crescente interdependência planetária ao nível económico, cultural, científico e político e que determinam em grande medida as mudanças operadas no modo de vida” (Coimbra, et al. 2001). Na sequência dessas modificações a gestão dos Recursos Humanos é incluída no âmbito de planeamento estratégico das organizações, e, nesse contexto, adquire evidência a formação de competências, tentando combinar as necessidades organizacionais e individuais (Rocha, 2005b). Contudo, com o avanço da competitividade os recursos humanos passam a constituir o centro das organizações, assumindo-se como o seu recurso fundamental e a formação, enquanto obtenção de competência, é da responsabilidade do trabalhador (Rocha, 2005b). Porém, no mundo do trabalho como noutras variantes da vida, vão coexistindo tipos distintos de organização, devendo a formação apresentar soluções

tanto para as anteriores como para as recentes e mais complexas exigências, passando assim a convergir e actuar de modo interactivo com a educação (Neves, 2002).

A adopção de novas tecnologias e práticas tem um forte impacto no quadro económico, e as vozes mais influentes argumentam com frequência que o crescimento e o progresso derivam em grande medida da “melhoria do ensino, a redução do analfabetismo e a formação profissional. As pessoas instruídas tornam-se trabalhadores mais produtivos que podem usar o capital de uma forma mais eficaz, adoptam novas tecnologias e aprendem com os seus erros” (Samuelson, 1996). Aqui entra a dicotomia entre sector privado e sector público. Concluído e aceite que a formação profissional é importante para o primeiro, o segundo não pode ficar arredado de igual procedimento por duas razões essenciais. Por um lado, de modo a justificar a reforma do Estado há tanto preconizada, por outro, porque lhe permite aproximar os dois padrões de gestão, interiorizando práticas do sector privado. Daí que processo de modernização ou reforma da Administração Pública que se foi desenvolvendo em diferentes pontos do globo, aponte sobretudo para o objectivo de maior proximidade ao cidadão, traduzida numa melhoria dos serviços prestados pelo sector público, como mais-valia dos novos tempos e modernos desafios políticos e sociais.

Sendo o âmbito público o nosso alvo, na vertente do poder local, da responsabilidade dos Municípios, tais apreciações devendo remeter para a qualidade dos serviços públicos prestados aos munícipes, o nosso alcance visou apenas o ponto formativo, saber como se utilizaram certas políticas públicas para apostar na formação profissional dos funcionários de modo a estarem preparados para melhor responder aos anseios dos cidadãos.

### 1.3. OBJECTIVOS E METODOLOGIA

Partimos pois para o presente trabalho com o objectivo de apurar a importância de um determinado tipo de formação profissional: a formação inicial destinada aos funcionários administrativos dos municípios. De igual modo limitando o espaço geográfico: do Distrito de Santarém. E ainda reduzindo a uma única entidade: o CEFA (Centro de Estudos e Formação Autárquica). Este será o campo de acção que apoia as perguntas de partida: Em que medida os municípios investiram nessa formação (?), e se tal facto contribuíra para que a nível local se sentissem os efeitos da reforma do Estado (?), partindo do pressuposto que ao maior grau de formação corresponderia uma maior adequação às novas exigências.

Quanto à metodologia utilizada, além da investigação bibliográfica, recorreu-se também a inquéritos dirigidos aos municípios do distrito de Santarém tal como ao CEFA, aqueles enquanto utilizadores e este enquanto fornecedor da formação em causa.

No que respeita à investigação bibliográfica, não foi muito fácil consultar elementos relativos à formação na Administração Pública. Todavia, editados pelo INA (Instituto Nacional de Administração) encontrámos alguns títulos disponíveis, destacando “*A Formação Comportamental no Contexto da Reforma Administração Pública*” (Madureira, 2004) e um manual, “*MANFOP - Manual de Avaliação das Necessidades de Formação em Organismos Públicos*” (Rato, Batista e Ferraz, 2007). Mais escassa é a literatura sobre a formação profissional para e na administração local, todavia foi possível encontrar um conjunto de relatórios integrando o “*Estudo Nacional de Avaliação de Impactos da Formação para a Administração Local no Âmbito do Programa Foral*” dirigido por uma equipa de investigadores/docentes da Universidade de Lisboa, – de todo fora do âmbito do nosso estudo – ou o trabalho pioneiro do Dr. Barbosa de Melo “*O Problema da Formação dos Funcionários e o Centro de Estudos e Formação Autárquica*” (Melo, 1988), ficando aquém do pretendido. Perante este panorama tornava-se árduo fazer uma abordagem sobre a formação na Administração Local, mesmo sendo limitada em várias vertentes. Quanto aos inquéritos, para posterior tratamento, o cenário não foi melhor em virtude de contratempos na obtenção de algumas respostas, e da ausência noutros casos, o que não só impediu a apresentação do trabalho em tempo útil, como a atrasaram até ao limite.

Na organização da dissertação, apresenta-se uma estrutura em cinco capítulos, iniciando pela abordagem à Reforma do Estado. O segundo foca o quadro político-administrativo do país a fim de dar uma ideia conceptual de distrito e de município, por via a estabelecer o sentido de Distrito de Santarém e seus Municípios. No terceiro, a atenção centra-se na formação profissional numa análise teórica, e noutra visando Portugal, para de seguida se delinear as realidades do sector privado e do sector público, concluindo com a distinção entre formação contínua e formação inicial, sendo esta a característica do Curso de Administração Autárquica conferido no CEFA. Esta entidade (CEFA – Centro de Estudos e Formação Autárquica) ocupa o capítulo quarto, focando a caracterização, tempos iniciais, cursos ministrados e o Curso atrás citado. O quinto debruçou-se sobre a análise dos dados obtidos e antecedeu o epílogo do nosso trabalho com as Conclusões a que chegámos.

## CAPÍTULO I – A METAMORFOSE DO ESTADO

Se pensarmos o “Estado como uma comunidade politicamente organizada” (Amaral, 1994) na linha em que apontam a maioria das definições, temos pois de aceitar que ele avoca o modelo máximo dos sistemas organizacionais onde o ser humano actua, enquanto elemento social. Entendam-se, excluídas daqui as organizações supra-estatais porque emanam da própria acção dos Estados, sendo pois nesse sentido organizações de Estados.

Como organização que é, o Estado foi assimilando e recorrendo, ao longo dos tempos, a diferentes modelos de se estruturar e agir no espaço social. Como o conhecemos nos dias de hoje, pouco ou nada tem a ver com o modelo que resultou das Revoluções Liberais pois a sua estrutura foi-se modificando, condicionada pelas mais diversas circunstâncias. Em comparação, numa fase inicial conheceu uma estrutura mínima, aparentemente alheio ao que se passava na sociedade, caracterizado por uma função minimalista, verificando-se numa etapa seguinte um desenvolvimento para uma maior complexidade, registando nesta fase um papel maximalista, mais participativo e concorrencial (Caupers, 2002), originando um Estado protector, intervindo nas diversas áreas da vida social e económica. Esta prática foi evoluindo sobretudo na Europa, advindo desse processo o Estado-Providência, organizado segundo os padrões burocráticos.

Todavia, a partir dos finais dos anos oitenta do século XX o modelo *welfare* entrou em crise, apontado como grande freio ao crescimento e competitividade, causando o surgimento de um processo reformador que de mudança em mudança nunca mais abrandou. O acentuar da cultura de mercado, bem como a liberalização económica e o aparecimento das novas tecnologias de informação e comunicação acelerou, através de uma pressão constante, outra forma de pensar o Estado que foi evoluindo do carácter intervencionista para uma função mais reguladora.

### 1. INFLUÊNCIA DAS TEORIAS EXTERNAS

Do Estado mínimo (Liberal) até ao Estado-Providência deu-se uma evolução para dar resposta a situações que os mercados não conseguiam resolver, nomeadamente às questões de âmbito social, originando o aumento crescente da administração, e a ampliação das despesas públicas. Em primeiro lugar a resposta surgiu pela aplicação das teorias de Keynes (Mozzicafreddo, 2002) resultando na adopção de novas políticas públicas, essencialmente de cariz laboral e crescimento económico; depois acentuou-se o pendor, quer através da

concertação de vários interesses, de contratualização e envolvendo os interessados nas decisões administrativas quer no desempenho de actividades que também se encontravam na esfera de actuação dos cidadãos e organismos privados (Mozzicafreddo, 2002). Ainda assim, devemos ser muito prudentes na análise genérica dos momentos evolutivos uma vez que não foram simultâneos em todos os Estados, nem alcançaram idêntica execução nem o mesmo grau de satisfação dos cidadãos, por exemplo em Portugal o processo para o Estado-Providência, protagonizando a introdução de uma máquina administrativa mais pesada na linha de uma verdadeira cultura burocrática só se registou depois do 25 de Abril de 1974 (Mozzicafreddo, 2002). Claro que desse modo não se pode falar de um paradigma uniforme do Estado utilizar o sistema burocrático, bem como os outros que se lhe seguiram.

Tal como noutras áreas do conhecimento, durante os diferentes momentos históricos, também as reflexões sobre os modos de administração das organizações, privadas ou públicas, conheceram uma evolução, de forma a obter-se uma maior eficiência e eficácia das mesmas, perante os desafios internos e externos de cada momento. Assim não é de admirar que nos tempos mais recentes, principalmente no último século, se tenha assistido a uma sucessão de desenvolvimentos que muito enriqueceram e contribuíram para o estudo e aprofundamento da identificação e conceptualização estrutural das organizações. Estas, hoje, mais do que nunca, como todo o tecido social, sofrem uma constante mutação, num campo onde “os aspectos técnicos e motivacionais adquirem peso análogo, estimulando-se, reproduzindo o que se vive efectivamente nas situações organizacionais concretas” (Neves, 2002). Essencialmente, isto ocorre devido à crescente complexidade e às mudanças radicais da sua envolvente externa, quer a nível social quer a nível económico, tecnológico ou cultural, de tal modo que as teorias aparecem e desaparecem com rapidez vertiginosa (Mintzberg, 1995).

Até ao final dos anos 30 do século XX dominaram as teorias clássicas, contemporâneas do desenvolvimento das primeiras grandes empresas industriais, surgindo numa época em que as tecnologias são escassas e rudimentares, em simultâneo deu-se um grande crescimento dos mercados, exigindo um rápido desenvolvimento das capacidades produtivas, surgindo nessa fase as empresas com sistemas de trabalho baseados no conceito de linha de produção. Foi através dos trabalhos realizados por Taylor, Fayol e Max Weber que se tentou encontrar regras ideais para reger as organizações (Mintzberg, 1995).

O trabalho científico era conduzido no sentido de mostrar essas regras, que serviriam como normas absolutas e irrefutáveis a aplicar pelos gestores. Assim, tentava-se

criar padrões interpretativos do funcionamento das organizações, assentes na conceptualização de num sistema fechado, isolado do exterior e centralizado na tecnologia operativa. A lógica reinante era a procura da máxima eficiência pela optimização do sistema interno, estritamente na óptica da produção, ignorando a acção da organização nos diversos mercados.

O crescimento dos mercados e a fraca evolução das tecnologias de produção proporcionavam que a questão central, a nível empresarial, fosse a capacidade de produzir. Uma vez que a tecnologia era o aspecto central e crítico do processo produtivo não admira que, a nível da conceptualização do sistema social da organização, estas abordagens se inclinassem para considerar o indivíduo como uma peça do “maquinismo”, o indivíduo era visto como um simples complemento da máquina que só estava presente porque o progresso tecnológico ainda não o tinha conseguido suprir. As abordagens que se enquadram nas teorias clássicas baseiam a visão da teoria das organizações em três princípios: Descoberta das regras ideais de funcionamento; Organização como sistema fechado, centrado na tecnologia, cujo objectivo único é a procura de eficiência do sistema produtivo; O indivíduo deve adaptar-se à máquina, deve complementá-la e contribuir decisivamente para a optimização de sistema produtivo (Mintzberg, 1995).

### **1.1. Taylor, Fayol E Weber**

Frederick Taylor é visto como o pai da Organização Científica do Trabalho e a sua abordagem é a que mais claramente se orienta para o estudo do sistema de produção fabril. A ele se deve a apresentação do primeiro livro que, de modo sistematizado e científico, refere os princípios e a prática da gestão, “Princípios da Gestão Científica”, de 1911. Nessa obra defende que o objectivo central de qualquer organização é assegurar ao empregador e a cada empregado a prosperidade máxima, sendo o conceito fundamental “há uma e uma única maneira de melhor executar uma tarefa”. Para tanto dedicou-se a desenvolver um método empírico para atingir tal fim, a que chamou “estudo de tempos e movimentos” (Chiavenato, 1987).

Com recurso ao método *one and only best way*, no sentido de identificar a única maneira de melhor executar as tarefas, propõe que qualquer uma, mesmo as de supervisão, seja o mais simples possível, e consiste na desagregação de cada tarefa do indivíduo nos seus movimentos físicos básicos que eram cronometrados, e depois, tendo presente o

objecto da tarefa, recompostos de forma a minimizar o tempo de execução. Cada empregado teria uma tarefa o menos complexa possível e receberia indicações de alguém altamente especializado, propondo que a nível de supervisão a tarefa tradicional do supervisor fosse dividida em oito, cada uma da competência de um indivíduo especializado, naquilo que designava por organização funcional do trabalho.

Cada colaborador age como autómato fazendo repetidamente tarefas extremamente simples. Ele apenas se debruça sobre o nível operacional e fabril, pois a coordenação interna e o relacionamento com o exterior são dispensáveis. Ford seria o primeiro a adoptar, em grande escala e com sucesso, estes princípios tendo por fim obter ganhos de eficiência. A filosofia de gestão de Taylor pode sintetizar-se nas seguintes ideias-chave: aplicação do método científico para atingir a *única e melhor maneira* de concretizar o trabalho; selecção científica dos trabalhadores que melhor cumpram a tarefa; treino, educação e progresso dos trabalhadores de modo a melhor realizarem as tarefas; interacção amigável entre os gestores e os trabalhadores, com clara separação dos deveres entre uns e outros (Chiavenato, 1987).

Tendo uma base conceptual análoga à de Taylor, Henry Fayol desenvolveu a sua teoria numa visão global, expondo os princípios, no livro “Teoria Geral da Administração” publicado em 1916, destinados à organização como um todo. Em síntese, vai apontar para a análise da estrutura hierárquica das organizações, valorizando a linha de comando da qual dependeria todo o funcionamento organizacional, dividindo as operações empresariais em seis funções essenciais: comercial, técnica, segurança, contabilidade, financeira e administração (Chiavenato, 1987). A administração reúne as funções de gestão tal como fixadas por Fayol: planear, organizar, comandar, coordenar e controlar.

Desse modo Fayol procura distinguir as tarefas de cada responsável definindo as funções a exercer pelo gestor: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar, independentemente do nível hierárquico, sendo esta a sua grande contribuição para a teoria das organizações. Defendeu, ainda, ser crucial a clareza das relações hierárquicas bem expressas na unidade de comando: cada subordinado só tem um chefe e para este é evidente quem responde perante si, adoptando o conceito de “homem-servo”. Na prática definiu um conjunto de regras a que deve obedecer a estrutura interna das organizações assentes em catorze princípios gerais de gestão (administração), nomeadamente: divisão do trabalho; autoridade; disciplina; unidade de comando; unidade de direcção; subordinação do interesse individual ao colectivo; remuneração; centralização; cadeia de comando; ordem; equidade; estabilidade de emprego; iniciativa (Chiavenato, 1987).

A burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objectivos (fins) pretendidos, para garantir a máxima eficiência possível no alcance desses fins. A burocracia tal como existe hoje, terá sido originada nas mudanças religiosas ocorridas após o Renascimento. Nesse sentido, Weber salienta que o moderno sistema de produção, altamente racional e capitalista, não resultou de mudanças tecnológicas, nem das relações de propriedade, como afirmava Marx, mas de um novo conjunto de normas sociais e morais, às quais designou “ética protestante”: trabalho duro e árduo, a poupança e o ascetismo que facilitaram a reaplicação das rendas excedentes, em vez de seu uso e consumo em símbolos materiais e improdutivos de vaidade e prestígio. Weber notou que o capitalismo, a organização burocrática e a ciência moderna, fundam três formas de racionalidade que surgiram dessas mudanças ocorridas inicialmente em países protestantes, como Inglaterra e Holanda (Chiavenato, 1987).

A Teoria da Burocracia desenvolveu-se na Administração cerca dos anos 40 do século XX, em função de vários factores. Primeiro devido à fragilidade e parcialidade da Teoria Clássica e da Teoria das Relações Humanas, ambas oponentes e contraditórias entre si, mas sem permitirem uma visão global, integrada e envolvente dos problemas organizacionais, visto que ambas revelam dois pontos de vista extremistas e incompletos, gerando a carência de um enfoque mais amplo e completo, tanto da estrutura como dos participantes da organização. Depois, os novos desafios exigiam um modelo de organização racional que fosse capaz de caracterizar todas as variáveis envolvidas, bem como o comportamento dos elementos participantes, aplicável não só à fábrica, mas a todas as formas de organização, e especialmente às empresas, cujas crescente dimensão e complexidade passaram a exigir modelos mais bem definidos.

Considerou-se, comumente que a “indústria em grande escala depende da organização, da Administração e do número de pessoas com diferentes habilidades”, que deviam ser colocados em diferentes sectores de produção e em diversos níveis hierárquicos: os engenheiros e administradores no topo da pirâmide e os operários na base, executando tarefas específicas, sob a direcção e controlo daqueles. Tanto a Teoria Clássica como a das Relações Humanas eram incapazes de responder à nova situação, que se apresentava mais complexa. Por fim deu-se o surgimento da Sociologia da Burocracia, a partir dos trabalhos desenvolvidos por Max Weber. Por essa teoria, um homem pode ser pago para agir e comportar-se de certa maneira preestabelecida, que lhe deve ser explicada com exactidão, muito minuciosamente, e sem hipótese das emoções interferirem na acção. Esta disciplina

propôs um tipo de organização e os administradores não tardaram em aplicá-lo, fazendo coincidir a prática com a teoria, dando então origem àquilo que hoje conhecemos como Teoria da Burocracia na Administração (Chiavenato, 1987).

Apesar da carga negativa que existe associada ao termo burocracia, a Burocracia de Weber assenta numa série de características cruciais para a sustentabilidade e funcionalidade que ainda hoje persistem nas organizações, e embora o modelo se considere obsoleto ainda constitui paradigma de gestão em muitas delas, públicas ou privadas, apesar de todas as mudanças no campo gestor que se deram desde finais do passado século. O conceito de burocracia, amplamente descrito e estudado por Weber, reside exactamente no modelo de organização eficiente por excelência. Uma vez definidos os objectivos e actividades da organização, é possível formular um sistema de regras e de papéis a serem cumpridos pelos seus membros. O indivíduo só tem de seguir comportamentos prefixados, geralmente por escrito, pois tudo está definido e todas as situações estão previstas, para todas as perguntas há uma resposta. Para atingir uma execução eficiente, assenta na pormenorização até ao mínimo detalhe na forma de desenvolver os procedimentos e executar as tarefas. Nesse sentido Weber, sustenta que a eficiência burocrática assenta em dez características específicas: legalidade de normas e regulamentos; formalidade na comunicação; racionalidade e divisão do trabalho; impessoalidade nas relações; hierarquia de autoridade; rotinas e procedimentos formatados (standardizados); competência técnica e meritocracia; especialização da administração; profissionalização dos membros; e evidente previsibilidade no funcionamento (Chiavenato, 1987).

Para Weber, a burocracia é a organização cujas consequências desejadas se resumem na previsibilidade do seu funcionamento no sentido de obter a maior eficiência. Todavia, ao estudar as consequências previstas (ou desejadas) da burocracia que a conduzem à máxima eficiência, notou também os efeitos imprevistos (ou indesejadas) e que a levam à ineficiência e às imperfeições, dando-lhe a designação de disfunções. Segundo a perspectiva popular, a burocracia é geralmente ligada a uma organização onde os papéis se multiplicam e se avolumam, travando a aplicação de soluções rápidas ou eficientes. A terminologia é usada, ainda, como um sinónimo do apego a regulamentos e rotinas, causadores de ineficiência. Porém, o cidadão comum passou a chamar burocracia aos defeitos revelados pelo sistema (disfunções), e é a elas que se refere ao falar da burocracia.

Merton (1970) acentua que os cientistas têm enfatizado os resultados positivos e as funções burocráticas, descuidando as tensões internas da estrutura, já os cidadãos têm

exagerado exactamente nas falhas da burocracia. Na verdade, não existe uma organização plenamente racional e o formalismo não tem a profundidade descrita por Weber. Por outro lado, o conceito popular de burocracia alude ao fraco grau de eficiência administrativa do sistema. Isto porque o tipo ideal de burocracia sofre alterações ao ser operado por homens (Chiavenato, 1987). Segundo Merton, (1970) o homem (excluído do estudo de Weber, que descreveu um sistema social desumano e mecanicista), quando actua na burocracia, faz com que a previsibilidade do comportamento, que deveria ser o maior resultado da organização, fuja ao modelo pré-estabelecido. Assim surgem disfunções na burocracia, isto é, anomalias e imperfeições de funcionamento. Cada disfunção é o resultado de algum desvio ou exagero nas características do modelo explicado por Weber, ou seja uma consequência não prevista.

## 1.2. Outras Teorias

No contexto da teoria das organizações, igualmente ganharam relevo, em momentos distintos, as teorias comportamentalistas. Em primeiro lugar Elton Mayo levou a cabo de 1924 e 1932, um conjunto de experiências para estudar o impacto das condições físicas de trabalho (iluminação e horários de trabalho) na produtividade dos operários, detectando, com grande surpresa, que a produtividade permanecia estável ou podia aumentar, quando a intensidade da luz era ampliada em excesso ou era reduzida abaixo do razoável, o que parecia antagónico. Dessa investigação chega à conclusão que o aumento de produtividade tinha mais conexão com o espírito de grupo e as relações entre as chefias do que as condições físicas em que ocorria o trabalho.

A liderança e motivação das pessoas eram as variáveis que explicavam melhor o desfecho da experiência (Mintzberg, 1995). Surgirão nesse quadro, conceitos como “organização informal”, relacionamento à margem da empresa e da hierarquia estabelecida que se desenvolve entre homens “completos”, que não são apenas trabalhadores mas também cidadãos, e “moral” dos trabalhadores, indicador do nível motivacional do sistema social interno, tornando-se elementos fulcrais no estudo e compreensão do funcionamento da organização. Em síntese, pode-se dizer que a teoria das relações humanas, embora continue a conceptualizar a organização como um sistema fechado, vai pela primeira vez ter uma nova visão dela, como um sistema social inter-relacionado (Mintzberg, 1995).

Nos anos 50 e 60 do século XX, surgem os behavioristas com especial referência para Maslow e McGregor que recuperam algumas ideias dos anos 30 com recurso à

utilização dos conhecimentos entretanto obtidos a nível da psicologia e sociologia. A construção teórica de Maslow passa pela interpretação de uma série de necessidades que devem ser satisfeitas para que as pessoas se sintam realizadas. Por essa razão se designa teoria das necessidades e assenta essencialmente nos seguintes pressupostos: as necessidades que não são satisfeitas acabam por motivar as pessoas ou influenciar o seu comportamento. Enquanto uma das necessidades básicas não for satisfeita, as outras, regra geral, não exercem qualquer influência no comportamento do indivíduo, naquilo que designou como princípio da dominância: as necessidades que se manifestam nos seres humanos apresentam-se distribuídas de acordo com uma hierarquia, as necessidades de qualquer um dos níveis da hierarquia só se manifestam como motivo significativo quando as necessidades de níveis inferiores àquele já tenham sido satisfeitas (princípio da emergência) (Mintzberg, 1995). A hierarquia das necessidades de Maslow costuma representar-se segundo uma pirâmide – a Pirâmide das Necessidades de Maslow – aparecendo dividida em cinco (5) níveis distintos, com a seguinte disposição da base para o topo: Fisiológicas, De segurança, Sociais, De estima, De auto-realização.

Douglas McGregor centrou a sua perspectiva de análise na filosofia do gestor sobre a natureza humana e a sua relação com a motivação dos subalternos. Na sua opinião, os gestores tendem a desenvolver um conjunto de suposições, crenças ou ideias sobre os membros das organizações que podem ser divididas em dois grupos, constituindo visões diferentes, antagónicas até: a teoria X e a teoria Y. Nesta linha de pensamento podem ainda identificar-se mais algumas teorias, tais como a neoclássica, inspirada na clássica, apresentando como alteração a aposta na Inovação ou a teoria da Administração por Objectivos que advoga uma gestão planeada, primeiro através da definição dos objectivos globais em função dos quais são estabelecidos os objectivos parcelares.

## 2. CONTEXTO ORGANIZACIONAL DO ESTADO

Para que possamos entender o processo de reforma do Estado convém antes de mais analisar as suas origens e o seu contexto enquanto organização social. É com as Revoluções Liberais que emerge o tipo de organização Estadual que conhecemos nos nossos dias, essencialmente em resultado da Revolução Francesa, num quadro que impulsionou o surgimento de outros Estados nacionais na Europa. Numa primeira fase, o Estado era apenas detentor de atribuições mínimas, acima de tudo impositivas, traduzidas em funções

de autoridade, evidenciando características muito particulares, ocupando-se de tarefas totalmente diferentes das que eram desempenhadas pelos cidadãos e por organizações que partiam da capacidade de iniciativa destes (Caupers, 2002), não se imiscuindo nos assuntos privados dos indivíduos.

Nessa fase o Estado de Direito, assim designado porque se encontrava submetido ao conjunto de normas jurídicas, privilegiava o respeito pelos direitos naturais dos indivíduos, como a liberdade, a segurança e a propriedade, mantendo-se afastado da esfera privada dos cidadãos em cumprimento dos princípios que o fundaram. Só perto dos finais do século XIX passou a verificar-se no seio do Estado uma orientação atenta à sorte dos cidadãos, tentando garantir-lhes alguma protecção de âmbito social. Essa perspectiva, está no centro, em diversas nações europeias do estabelecimento de legislação referente à responsabilidade por acidentes de trabalho, tal como viria a acontecer inicialmente na Alemanha (1881), mais tarde também na Grã-Bretanha (1897), e por fim de igual modo em França (1898) (Mozzicafreddo, 2002). Com esta intervenção, estavam dados os primeiros passos para o surgimento do Estado-Providência.

### **2.1. Estado-Providência, Aumento da Burocracia**

A nova perspectiva de actuação do Estado foi conhecendo uma evolução gradual na Europa, mas existem dois momentos de relevo na sua consubstanciação, resultando desse processo o Estado-Providência de cariz Burocrático. Um deles foi a Grande Depressão dos anos 30 do século XX, o outro, a 2ª Grande Guerra, salientando-se como factores que mais contribuíram para a concretização de uma maior interferência do Estado nas diversas áreas das questões sociais. Num primeiro momento a resposta foi sustentada pelo recurso às teorias de Keynes (Mozzicafreddo, 2002), no seguinte acentuou-se essa tendência, quer por concertação de diferentes interesses, de contratualização e envolvimento dos interessados nas decisões administrativas, quer na execução de acções da esfera de actuação de cidadãos e organismos privados.

Durante três décadas (1945-1974) o Estado-Providência foi crescendo nos diversos Estados democráticos da Europa. O Estado não se limitou a gerir equilíbrios, mas pelo contrário, investiu em definitivo no progresso económico e na protecção social dos seus cidadãos. Para entender melhor essas intervenções e percebê-las actualmente, devemos identificar quatro factores decisivos e estruturantes para essa opção: a democracia enquanto

forma de governo e sistema de orientação de preferências colectivas; a expansão dos direitos de cidadania, sobretudo os direitos sociais e laborais; a consolidação das normas que aumentou o processo de igualdade de oportunidades e reduziu as desigualdades sociais utilizando meios de redistribuição do rendimento nacional; e a institucionalização dos direitos associativos e de processos de participação e de concertação entre os diferentes agentes económicos (Mozzicafreddo, 2002).

É neste contexto que o modelo burocrático vai ganhando terreno no seio do Estado, quer pela característica de rigoroso respeito pela legalidade normativa e regulamentar, quer pelo aspecto implícito da imparcialidade decorrente da impessoalidade. Mas ainda porque para responder às novas exigências colocadas à administração, o Estado também precisa de utilizar meios de elevada competência técnica e profissional, devendo igualmente as decisões assentar em procedimentos racionais. Pode dizer-se, que a inicial função minimalista, foi conhecendo uma evolução para um papel maximalista, mais participativo e concorrencial (Caupers, 2002), dando origem a um Estado protector intervindo nas mais diversas áreas da vida social e económica. Ao invés do que muitas vezes consta, não é justo dizer-se que o Estado tem uma propensão natural para intervir na vida em sociedade. Pelo contrário, tendo em atenção a história dos dois últimos séculos entendemos que se viu forçado a isso em razão de uma série de causas.

Na sequência da Revolução Industrial, as sociedades então existentes viram ruir uma série de usos ancestrais de protecção, até aí minimamente eficazes, assentes sobretudo em coesas solidariedades familiares e cumplicidades de vizinhança. Daí, que entre a Primeira e a Segunda Grande Guerra, mas sobretudo após esta, os Estados aumentassem o seu envolvimento de modo cada vez mais evidente nos diversos sectores da vida económica de cariz empresarial, mesmo que estes, aparentemente, não tivessem uma relação linear com os processos de governação. Porém o novo contexto social surge como que uma espécie de mercantilização das relações entre indivíduos, criando um acentuado acréscimo das incertezas quanto ao socorro e apoio das pessoas colocadas perante situações anormais de vida como por exemplo a doença, a velhice ou ainda num momento de desemprego (Mozzicafreddo, 2002, Pitschas, 2003). Apesar da derrocada desses padrões assistenciais, durante muito tempo o Estado continuou a não ter grande papel em matéria social, pois na concepção então corrente “a economia não precisava de ser regulada por meio de comandos exógenos. O mercado podia reagir sobre os factores de perturbação e reequilibrar os mecanismos económicos.” (Smith, 1763)<sup>1</sup>.

Tentando sanar os efeitos resultantes do descalabro das estruturas sociais de integração, o Estado animou acções de cariz económico pois se os iniciais sistemas de auxílio social, tinham por um lado o fim de garantir a redução das incertezas sociais dos indivíduos, não deixavam ainda de querer corrigir “as disfuncionalidades do mercado e dar uma resposta à mobilização social das associações laborais e profissionais da época” (Mozzicafreddo, 2002). Ainda os efeitos da Revolução Industrial não estavam totalmente superados e já novas razões emergiam para a actuação do Estado, como a deflagração dos conflitos mundiais (1914/18 e 1939/45), factos de enormes repercussões económicas e sociais que provocaram uma profunda ruptura na sociedade, condicionando o desenvolvimento dos mercados.

## **2.2. Sintomas de Instabilidade**

Até meados da década de 70 do século passado, o Estado-Providência, assente no modelo burocrático, foi uma espécie de arquétipo para as sociedades ocidentais, através do qual se procurava garantir um bem-estar mínimo aos seus cidadãos. (Esping-Anderson, 2002). De modo geral o modelo baseia-se na articulação entre o capitalismo, no campo económico e a democracia, no campo político, numa perspectiva de crescimento económico e equidade social (Antunes, 2005). Porém, o surgimento da crise petrolífera de 1973, e o continuado aumento da despesa pública para suportar as políticas sociais, mais evidentes sobretudo em momentos de crise e recessão económica, viria a originar diferentes consequências nesse modelo (Antunes, 2005).

A ampliação da interdependência de vários graus de decisão, desde o nível local, passando pelo nacional e acabando no supranacional, em resultado do processo internacional de globalização também se torna confusa para o cidadão. Por sua vez, este alimenta maiores expectativas e exigências junto da administração pública, salvaguardado pelo direito a um novo padrão da qualidade do serviço público, e levanta novas dificuldades num contexto que já era de extrema adversidade, desse modo fazendo perigar a sobrevivência do Estado-Providência (Gonçalves, 2005). Quanto mais crescem as exigências dos indivíduos, menor é a capacidade do Estado para dar uma resposta célere. Essa situação vai constituir um factor de suspeita por parte do cidadão que é movido por um egoísmo próprio. No entanto, deve referir-se que o Estado-Providência tem, não só, assegurado políticas sociais, mas também a gestão das estruturas de socialização, e ainda

garantido a economia de mercado, de tal modo que acaba por desempenhar funções de planeador, produtor absoluto de bens e serviços e simultaneamente de empregador (Majone, 1997). Estes aspectos contribuíram de modo crescente para o aumento dos défices. Outro aspecto negativo devido ao desajustado crescimento da despesa pública, através das políticas distributivas, é o incómodo do Estado-Providência causar efeitos, não desejados ou resultados não pretendidos (Giddens, 1998) que distorcem a justiça social, como desencorajar o trabalho e o investimento.

O desenho e processos do modelo burocrático do Estado social passou a estar em debate e terá sido devido ao acentuar das dificuldades económicas que rapidamente tenham surgido no Estado-Providência sinais da necessidade de novas reflexões, aceite por todos, gerando outras experiências e modelos na prática de governar os Estados. Pese embora as várias deficiências, raramente se apontam os efeitos positivos deste modelo de Estado seja a mudança das relações sociais, como a melhoria substancial dos indicadores económicos, permitindo igualmente melhores condições de vida para os cidadãos viabilizando o acesso a bens materiais que dificilmente se obteriam noutro contexto. À dúvida “quanto custa o Estado?” nunca equivale a outra “quanto vale o Estado?” (Antunes, 2003).

### 3. DIFERENTES MODELOS DE REFORMA

Cientes da crescente insatisfação dos cidadãos, a par das dificuldades da Administração Pública para dar as respostas adequadas com a urgência que os novos tempos exigem, iniciaram-se processos reformadores da Administração em vários países, que mais não são que um método de Reforma do Estado. Com a intenção de fornecer as respostas exactas às populações qualquer promessa de reforma colhia enorme paixão em torno do proponente, só que “o conceito de reforma administrativa é difícil de definir porque varia consoante as épocas, os países, as circunstâncias e os ângulos de visão” (Amaral, 2004). Porém nos últimos anos as reformas têm-se sucedido e as do presente já pouco se identificam com as que ocorreram a partir dos anos 60, e se aprofundaram nos anos 80 do século XX.

Apesar das diversas fases e processos, estranha-se que “com a nova dinâmica de mudança raramente se modificam estruturas ou hierarquias” (Madureira, 2004). Mas para ocorrerem, assentaram em condições prévias como: as pressões externas (económicas, políticas e tecnológicas); insatisfação interna com o funcionamento da Administração Pública; definição estratégica orientadora do processo; existência de estrutura de gestão

para a mudança; e alocação de recursos suficientes para a aplicar (Gomes, 2003). Na etapa inicial as acções visaram reorganizar as administrações e descentralizar estruturas do poder, a fim de obter melhores efeitos em termos de eficácia e eficiência do sector público (Rocha, 1998). A seguinte foi originada pelas mudanças tecnológicas, ocorridas em simultâneo com a globalização económica, surgindo a necessidade de introduzir mudanças nas estruturas mais importantes da administração.

O processo não foi simultâneo nem com o mesmo grau, em todos os países, mas “constitui um fenómeno de integração progressiva dos sistemas socio-económicos, socio-culturais e socio-políticos dos diferentes países, tendendo para a construção de um sistema social global à escala planetária” (Madureira, 2004). Pode dizer-se que a instabilidade do Estado-Providência anunciou reformas que para Caiden tendem a dois objectivos, por um lado apontam para a melhoria dos procedimentos já existentes na administração, com o objectivo de melhorar o exercício da organização, por outro lado visam a permuta de modelos de gestão (Caiden, 1991, citado por Madureira, 2004). As mudanças imprimidas tiveram, na maior parte das vezes, como denominador comum a diminuição das estruturas do Estado, quer por via das privatizações de empresas públicas, a introdução de critérios de mercado (substituindo actividades públicas por actores privados), a implementação de modelos de competitividade entre os serviços públicos, a descentralização e a desregulação (Rocha, 1998). Porém na continuada mundialização as reformas assumem um carácter permanente devido ao surgimento de novas correntes de mudança.

Seguindo o raciocínio anterior, o último quartel do século XX, foi profícuo em alterações a nível da organização do Estado. No seguimento das visíveis pressões sobre o Welfare State, emergem dois “conjuntos de ideias que servem de suporte e se constituem como elementos orientadores da reforma da Administração Pública a partir dos anos 70” (Rocha, 2001). Esses dois grupos, que vão ganhando força primeiramente nos Estados Unidos da América, Grã-Bretanha, Austrália e Nova Zelândia, são a Teoria da Escolha Pública (*Public Choise*) e a Escola Managerial. A primeira destas orientações teóricas assenta no carácter humano, nos seus aspectos mais negativos. A Teoria da Escolha Pública (*Public Choise*), foi um modo de satisfazer a necessidade de recuperar a hegemonia de competência nas decisões por parte da burocracia que antes teria sido perdida em benefício do poder político. Verifica-se neste âmbito uma atenção especial para coordenar serviços públicos autónomos, ou daqueles que estão demasiadamente fragmentados, com o controlo das políticas, a par das nomeações políticas dos dirigentes.

Segundo a definição de Muller (1979, citado por Madureira, 2004) este método constitui “o estudo económico das tomadas de decisão no ambiente de *non-market*, ou apenas a aplicação da economia à ciência política (...) O postulado comportamental basilar da escolha pública, como para a economia é de que o ser humano por natureza é um ser egoísta, maximizador da utilidade racional”. A abordagem da Escolha Pública observa a sociedade como um sistema de cooperação entre indivíduos para prosseguir interesses comuns, em que o objectivo do Estado é a maximização do bem social mas a manutenção de um conjunto de regras e leis que enquadram o comportamento das pessoas, ainda que estas sejam livres de prosseguir os seus interesses (Antunes, 2005).

Pouco há de novo naquilo que se postulou designar por Escola Managerial, pois o que se verificou foi a congregação de vários aspectos das anteriores correntes de opinião, como a teoria clássica da administração, da escola das relações humanas, das teorias sistémica, e contingencial e da própria “*Public Choise*” que foram adaptadas com outra denominação. A propósito, é clara a afirmação de Frederickson (1996) identificando a “*Reinventig Governement*” (versão norte-americana da nova gestão pública), como *old wine in new botle* (isto é: um vinho velho numa garrafa nova). Se observarmos que “as reformas mais radicais foram adoptadas pelos países que menos necessitavam; os burocratas de alto nível, apontados como ineficazes pelos reformadores, desempenham um papel vital nas reformas; as motivações da reforma (eficácia e economia) são dificilmente mensuráveis num sector público cheio de externalidades e de ligações complexas; e a primeira das reformas, reduzir o papel do Estado, necessita ela própria de um Estado forte para a executar” (Wright, 1997, citado por Antunes, 2005), maior alcance se poderá atribuir à afirmação de Frederickson.

A obra de Peters e Waterman, “*In Search of Excellence*” (1982), foi de certo modo providencial para a definitiva aplicação deste modelo de gestão a qualquer organização onde se desenvolva trabalho, privada ou pública. Indirectamente trata-se de uma nova ofensiva em relação à burocracia, tendo como sustentação que os sistemas de gestão privada, constituem não só alternativa, como são os mais adequados para aplicar igualmente à administração pública.

Em concreto o managerialismo introduziu na gestão pública, a partir da década de 80, do passado século, princípios como a descentralização, a desregulação e a delegação de competências que foram sendo aplicadas em diferentes países. A descentralização foi considerada como um elemento de enorme importância, enquanto mola impulsadora das

capacidades criativa e inovadora, além de ter contribuído de forma evidente para a redução constante dos graus hierárquicos, originando um achatamento das tradicionais estruturas de características piramidais, existentes nas organizações. Na Administração Pública, tal prática recolhe muitas opiniões favoráveis, por exemplo entre nós Oliveira Rocha sublinha que “os gestores têm estado até aqui impedidos de gerir projectos e pessoas, limitando-se a administrarem processos e sistemas” (Rocha, 2001).

Quanto à desregulação que assenta num processo de reduzir os obstáculos formalistas, irá contribuir para que os gestores tenham oportunidades de agir directamente na gestão dos recursos financeiros, humanos e materiais ao seu dispor de modo a atingir os objectivos que sejam definidos para a organização. Por outro lado a delegação de competências, isto é a transferência de um certo grau de autoridade, num quadro em que estejam devidamente especificados os objectivos estratégicos, permitirá ao poder político afastar-se das preocupações da gestão corrente das organizações e facilita-lhe a implementação de políticas (Gomes, 2003). Ao fim e ao cabo o que managerialismo veio trazer não foi nada de novo, apenas reforçou a ideia que as organizações, do sector público ou do privado, devem ser geridas por princípios e modelos idênticos. Porém não é de depreciar o facto de, ao contrário dos privados, as organizações públicas terem objectivamente de tentar satisfazer interesses socialmente globais, devendo ser controladas pelo poder político, de uma forma mais ou menos acentuada.

O New Public Management será uma fórmula apurada do modelo Managerialista, ou seja de idênticas características, mas mais acentuadas. A OCDE apresentou o modelo como figurino de gestão pública, guiado para a cultura assente no desempenho, na responsabilização e num sector público menos centralizado onde se alimenta uma certa competição entre serviços e se faz uma optimização do aproveitamento das tecnologias de informação, a par da forte aposta na qualidade e a desagregação das antigas unidades de trabalho. Ainda que o seu surgimento resulte sobretudo de uma enorme predisposição para substituir a gestão pública por uma de cariz empresarial, e de uma teoria fundamentada e de ideias consequentes, o New Public Management ganhou espaço e impôs-se, com o objectivo de transformar a Administração. Se quisermos chamar a este um novo modelo, o que nele mais se evidencia é a profissionalização da gestão, estabelecimento de padrões de avaliação de desempenho, uma atenção maior para privilegiar a importância dos resultados e a redução dos custos, a criação do espírito de competição entre diferentes serviços e desmembramento de sectores administrativos que eram considerados demasiado grandes.

### 3.1. Os Novos Modelos

Num quadro crescente de incerteza em que as diversas reformas se vão sobrepondo, os governantes procuram quase em desespero achar soluções para a administração pública com capacidade de encarar os desafios dos novos tempos, sem que os obstáculos e incongruências deixem de perseguir as reformas administrativas e com facilidade hoje se fala em *e-governement*, ou por outro lado em *Governance*. Os processos que vêm ocorrendo tem sido na maior parte das vezes fundados na óptica de que a mudança se generalize à plenitude da sociedade, e que se alicerce principalmente na persecução dos princípios de funcionamento da economia e dos mercados. Será errado dizermos que estamos perante uma nova teoria ou de qualquer escola de opinião quando se fala de *e-governement*, (ou para fazer uso de um termo português, governo electrónico).

De facto o que ocorre é um aproveitamento das tecnologias de informação por parte das organizações públicas. Pretende-se, assim, conferir uma maior celeridade nos procedimentos ao mesmo tempo que se tenta disponibilizar meios de informação mais variados aos cidadãos, bem como incitá-los para aproveitarem com mais frequência o revolucionário recurso. Para definir governo electrónico diríamos que “constitui-se enquanto processo de transformação das relações do sector público, com o exterior e a nível interno, por via da utilização das tecnologias de informação e da comunicação, nomeadamente da Internet, no sentido da melhoria da prestação de serviços, da eficiência operacional e do reforço da cidadania” (Pereira, 2005).

O que parece estar aqui em causa não é a implementação de um novo modelo, mas sim a reorientação e reorganização dos serviços prestados, como resposta às necessidades dos cidadãos. O desafio consiste em atingir soluções que além de uma maior proximidade e acessibilidade, também sejam capazes de dar respostas rápidas e eficazes às decisões procuradas junto da administração. A solução para os novos problemas parece passar por uma dinâmica de rede de circulação de informação, dado que a melhor estrutura será a que apresentar o resultado mais eficiente e eficaz para a solução de dado caso, pelo que “a resposta ao desafio da nova lógica de prestação de serviços só é possível com o recurso ao uso generalizado de redes de comunicação e informação na administração pública” (Pereira, 2005). Numa óptica da melhoria do desempenho e continuidade num mundo cada vez mais competitivo, os meios tecnológicos podem possuir o mérito de alertarem as organizações para direccionar para os cidadãos a sua atenção de efeitos a atingir e na

urgência de redefinir as acções de acordo com tal opção. Na actualidade, no âmbito do desenvolvimento da administração pública electrónica há a necessidade de desenvolver serviços cada vez mais eficientes e com valor acrescentado para o cidadão. Isso não quer dizer que seja a tecnologia a delimitar o rumo de mudança das organizações, ela é apenas uma ferramenta de acção (Pereira, 2005).

A uma maior proximidade entre os governantes e os governados por meio de recurso a novos meios tecnológicos, poderia e deveria resultar uma interacção entre os diversos actores sociais numa lógica de facilitar a intervenção dos cidadãos, contribuindo assim para decisões mais eficazes e mais céleres, mas igualmente mais justas, mas nunca colocando a legalidade das mesmas em causa. A proximidade e os efeitos apontados estão no centro das reflexões produzidas por vários académicos do âmbito da Administração Pública em finais do século passado. São à época, então, colocados em causa os diversos modelos que vinham sendo utilizados, fossem eles de carácter burocrático, do âmbito da *Public Choice* ou de cariz managerialista. Diferentes académicos suscitam a discussão expressando a opinião de que a gestão pública não pode ser encarada como uma simples estrutura produtiva de eficácia e eficiência. Reforçando que nem a evolução dos novos perfis atribuídos à Administração podem prescindir do respeito pela legalidade, pela legitimidade ou outras especificidades características da actuação do serviço público (Madureira, 2005). A nova corrente, designada *Governance* (governação ou governança), entende-se como um modelo que vê a sociedade global desprovida de imposições unilaterais de qualquer modo de liderança.

Atendendo ao facto da realidade pública ser motivada pela acção de redes na qual agem intervenientes nacionais, internacionais, locais, sindicatos, partidos políticos, grupos de pressão, e interesses e empresas privadas, a tarefa dos governos focaliza-se em promover a necessária mediação e o diálogo entre distintos intervenientes que actuam no processo público/político. Resulta daqui que se perspectivou “desenvolver um modo de governação que permita ao mercado operar e viabilize a participação activa dos cidadãos nas tomadas de decisão” (Gomes, 2003). Neste contexto o gestor público também deve agir, como mediador e integrador das distintas variáveis dessa multiplicidade, tentando encontrar respostas para as divergências e cimentar compromissos de colaboração entre os actores (Madureira, 2005).

Mas a governação não se esgota num conceito académico, é também um conceito político. (Kohler-Koch, 1998) Desse modo “a ideia central é a de que a política tem a ver

com a resolução de problemas e a aplicação de uma política é definida pela existência de subsistemas sociais altamente organizados” (Kohler-Koch, 1998). Quanto à definição do contexto geral na governação, “evidenciam-se quatro aspectos característicos: o papel do Estado, as regras de conduta, os padrões de interacção e o nível de acção política” (Kohler-Koch, 1998). Desse modo a reforma deverá ser vista como um “projecto integrado, complexo e diversificado onde é realmente necessária uma gestão atenta e conciliadora dos vários actores de forma a poder servir todos sem arbítrios” (Madureira, 2005), e nesta óptica a ética assume o papel central.

### 3.2. O Cenário Nacional

Se as preocupações com a reforma surgiram há algum tempo e se tornou generalizada para as diferentes nações, já não quer dizer que os processos e práticas tenham sido iguais ou similares em todos os países, quer na sua origem, quer na celeridade da implementação, como nos sectores abrangidos. Tal realidade, bem conhecida, permite “afirmar que é consensual o facto de, no dealbar de um novo século ser evidente que os dilemas e as diferenças entre os processos de reforma, assim como os *timings* de mudança são profundamente diversos” (Madureira, 2005). Seria, quiçá interessante recordar aqui alguns desses processos de reforma, contudo dado o estudo do presente trabalho se centrar no nosso país optamos por não os incluir, reconhecendo contudo que se encontram variantes para quase todos os gostos, onde se revelam aspectos bastante significativos.

Pelo que interessa no presente trabalho diga-se que “A reforma e a modernização administrativa em Portugal tem sido objecto de preocupação constante, e como tal, tem sido alvo de um conjunto de reformas, nomeadamente no que diz respeito aos Programas dos diversos governos constitucionais” (Gouveia, 2007). Para falar de reforma em Portugal há um aspecto de maior relevo neste contexto que se prende com o facto de até 1974 vivermos sob um regime autoritário, pelo que não se pode falar da existência de um Estado-Providência até essa data, muito embora subsistisse um modelo burocrático em que a administração se assumia essencialmente como poder público e não como serviço público e que foi o resultado da reforma desenvolvida durante o Estado Novo (Rocha, 2001). Só após aquela data se verificou a eclosão do Estado-Providência originando o aumento da administração pública (central e local) pelo que a reforma também ocorre mais tardiamente. Ainda assim é possível identificar quatro fases de Reforma em Portugal.

Segundo a análise exposta por Carla Gouveia (2006), com um método de avaliação abrangente, posição subscrita por Mozzicafreddo, a Reforma do Estado em Portugal, estrutura-se em quatro dimensões. Nesta óptica identificam-se: Desburocratização e simplificação administrativa; Flexibilização da gestão de recursos humanos; Flexibilização de técnicas da gestão financeira; Adaptação da estrutura orgânica. Estas quatro dimensões evoluíram em conjunto, em quatro fases que podem ser abordadas do seguinte modo: a primeira fase, de 1975 a 1980, designada por Reorganização Administrativa; a segunda (1983/1985) condiz à Reorganização do Papel do Estado; a terceira (1995/2004) Relação do Estado e do Cidadão; por fim (2005/2007) Reestruturação do Estado e da Administração.

Porém, noutras abordagens, como por exemplo Salis Gomes (2003) a primeira fase identifica-se com o aumento da administração de modo a estruturar um Estado social, medeia entre 1974 e 1985, podendo nela ser integradas dois momentos, o primeiro até 1976 em que se procedeu à integração de funcionários das ex-colónias, e o seguinte direccionado para a modernização técnica e de métodos de gestão. A segunda etapa decorre entre 1986 e 1996 e visou sobretudo uma maior proximidade ao cidadão e à sociedade. Depois, até 2002, num terceiro momento a reforma centrou a ênfase na cidadania activa. Daí para cá, pode dizer-se que vivemos a quarta fase em que o modelo do *New Public Management* tem estado em evidência (Gomes, 2003). Contudo, no recente Governo devido à intensa difusão das tecnologias de informação, o país parece ter abraçado o modelo do “*e-governement*” tentando transmitir outra dinâmica no quadro relacional com os cidadãos, medidas que vistas de outro modo “podem também contribuir quer para a produção de informação e geração de conhecimento para a definição de políticas públicas, quer para suporte à disponibilização de novas formas de participação dos cidadãos” (Pereira, 2005).

Por outro lado, em Portugal a descentralização deu-se sobretudo da Administração Central do Estado para as autarquias locais, mas não só. Este processo iniciou-se com a Constituição de 1976, aumentando continuamente, na mesma data em que já se verificavam noutros pontos do globo as primeiras vozes em defesa de uma necessária reforma que só viria a alcançar um significativo impulso nas duas décadas seguintes. Cabe todavia aqui fazer uma referência – que num determinado contexto poderá dar a sensação de paradoxo – ao facto de em Portugal o princípio da descentralização ser anterior ao conceito de Reforma que viria a desenvolver-se no final do século. Simultaneamente com a opção por um modelo de Estado-Providência, procura incrementar-se a descentralização. Talvez de menor pertinência, mas não deixando de ser interessante enquanto curiosidade recordar que a

constituição de 1976, na sua primeira redacção, consagrava no artigo 268º, referente à Administração Pública o seguinte: “1 – A Administração Pública será reestruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva (...); 2 – Para efeito do disposto no número anterior a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativa, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção e dos poderes de direcção e superintendência do Governo”.

De facto alguns princípios que suportam as várias reformas da administração já ali se encontram vertidos, tendo sido aplicados ao longo dos anos, com maior ou menor eficácia, mas denotando uma linha reformista ininterrupta. Com a descentralização, as Autarquias Locais além de verem ampliado o leque de competências também vêm acrescidas as responsabilidades. Esta nova situação exige maior disponibilidade de recursos, financeiros e humanos, ainda que nestes o vector de maior importância não seja presentemente tanto de carácter quantitativo, mas muito mais de carácter qualitativo o que depende em grande parte da formação originária dos funcionários bem como daquela que lhe seja facultada.

#### 4. BREVE AVALIAÇÃO DAS REFORMAS

Apesar do recurso aos vários modelos de reforma, e das transformações registadas no sector administrativo do Estado, mesmo quando a aplicação seguiu à risca as orientações dos procedimentos, os efeitos não foram idênticos. Isso porque a gestão pública não é um mero caso de eficácia e eficiência. Cabe-lhe sobretudo obedecer a critérios de legalidade e legitimidade de conduta, aspectos não essenciais nem prioritários, na gestão privada. Observando que a legalidade, a legitimidade, a equidade, a justiça social e a democracia, são aspectos obrigatórios de qualquer avaliação sobre a gestão pública, quaisquer outras razões quer se prendam com maior eficácia ou racionalidade nunca podem ser tidas em consideração sem respeitar o peso e significado daqueles princípios. Mais ainda, a gestão pública supõe a administração de redes complexas, formadas por agentes distintos, grupos de opinião e de pressão, grupos políticos, instituições sociais e empresas privadas.

A natural ocorrência de conflitos de interesse entre estes actores, tem de ser geridos por alguém, esse alguém é a administração pública. Por isso mesmo está impedida de unilateralmente impor a sua vontade, ao invés do que fazem habitualmente as empresas

privadas. Desse modo pode-se afirmar “que o surgimento de novos modelos de teóricos não é sinónimo de uma absoluta e adequada modificação da gestão pública no seu todo. A falência do *Welfare State* deu origem a novos paradigmas, a ideias diversas sobre a reforma administrativa. Na prática nenhuma delas se tornou hegemónica, sendo ainda hoje dominante a mistura entre conceitos administrativos provenientes de diferentes Escolas. Com efeito, a convivência entre modelos é típica da realidade” (Madureira, 2004).

Em suma, o Estado enquanto ente orgânico da sociedade emerge da Revolução Francesa e numa primeira etapa apresentava algum distanciamento relativamente à acção privada dos indivíduos. Com o progresso da industrialização e a constatação do aumento dos desequilíbrios sociais foi aumentando a sua intervenção, que se viu acrescida nos momentos de grande crise internacional, com o surgimento do Estado-Providência. Mas novas teorias e práticas no âmbito Organizacional, “obrigaram-no” a um constante ajustamento a novos desafios de modo a apresentar cabal resposta às dinâmicas sociais.

Os processos mais longos ou curtos foram sendo transpostos para diversos espaços geográficos e com a emergência da mundialização e globalização chegaram a todos os pontos do globo com maior rapidez. Em Portugal as ondas de inovação chegaram mais tarde mas os seus efeitos não se deixaram de sentir principalmente a partir do último quartel do século XX.

## CAPÍTULO II – ESTRUTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE PORTUGAL

Desde há muito que a estrutura político-administrativa do país assenta na adopção de um sistema de organização territorial de proximidade em que ganharam relevo o município e a paróquia (actual freguesia). No outro extremo está a centralidade, a coroa ou o poder Régio, que ia conferindo àqueles, sobretudo aos municípios, certos favores e poderes de acordo com as épocas. A existência de um patamar intermédio foi sempre muito controversa embora se pudesse encontrar uma base histórica para tal, na sua própria génese “o Condado Portucalense era conhecido com província do Reino de Leão” (Ávila, 1874). Mais tarde (1936) deu-se a divisão por distritos, e após 1969 o termo Região entra na terminologia portuguesa em razão do III Plano de Fomento que define as regiões de Planeamento.

Cabrá pois sublinhar que à permanente oratória (justa ou não) da necessidade da reforma da Administração, quer no contexto orgânico como no quadro instrumental, tem correspondido nos últimos séculos inúmeras tentativas de alteração do enquadramento funcional e territorial, o que significa que a reforma não é um processo estático (nem pode ser), mas sim dinâmico, em constante mutação como a sociedade, crê-se, visando essencialmente o progressivo bem-estar das populações.

### 1. PROVÍNCIAS, DISTRITOS OU REGIÕES?

Na fase da reconquista, os vários reinos da Península Ibérica utilizaram um sistema de divisão administrativa apoiado no antigo sistema visigótico, dividindo os domínios por Províncias, entregues à chefia de um governador (Pedrosa, 1908). Aquelas por sua vez eram depois subdivididas em terras ou territórios dirigidas por Terra-tenentes, prática que se manteve em Portugal até ao século XV, altura em que o país foi dividido em seis áreas administrativas com a designação de Comarcas, e cuja mudança de título para Províncias se verificou em finais do século XVI. Outras modificações se registaram no século seguinte, tanto em termos de designação como de competências mas não na sua quantidade, o que só ocorreria no século XIX na sequência da revolução liberal. Num curto espaço de três anos ocorreram duas alterações. A primeira, por acção do governo Liberal no exílio dos Açores em 1832 que no sentido da reorganização administrativa do país criou 10 Províncias, subdividindo-as em comarcas e estas em concelhos. A segunda, em 1835, com os distritos a passarem a ser a principal divisão do país, mantendo-se as províncias mas apenas como referências para fins estatísticos (Pedrosa, 1908), o que prevaleceria até ao século XX.

É com a Constituição de 1933 do Estado Novo que ocorre a nova alteração na divisão administrativa do país com a criação das autarquias regionais no Continente sob a designação de Províncias, num total de 11 que conviviam com a divisão em distritos, ainda que os limites de ambos não coincidissem. Porém em 1959 as funções das autarquias regionais (Províncias) foram transferidas para os distritos e as Juntas de Província foram substituídas pelas Juntas Distritais, mas a extinção efectiva das Províncias só viria a acontecer com a Constituição de 1976, apesar de continuarem ainda hoje a ser uma referência de divisão regional da maioria dos cidadãos. Por sua vez também os Distritos têm morte anunciada desde essa data como determina o artigo 236º da CRP: “*No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas*”. Isso ainda não aconteceu, devido ao artigo 255º da CRP: “*As regiões administrativas são criadas simultaneamente, por lei, a qual define os respectivos poderes, a composição, a competência e o funcionamento dos seus órgãos, podendo estabelecer diferenciações quanto ao regime aplicável a cada um.*”. Contudo o artigo 291º da CRP, assegura a manutenção – e de que modo – dos distritos até não serem criadas as regiões.

Nesse sentido, além de em referendo ter sido travada a criação das regiões, já tinha sido adoptada a terminologia a partir de 1986 com a divisão em NUTS, ignorando a divisão distrital existente. Com a adesão à União Europeia, Portugal adoptou o sistema de divisão do território nacional criado pelo Serviço de Estatística da União Europeia (Eurostat). De acordo com este sistema, o território nacional foi estruturado em regiões para efeitos de informação estatística. Desta forma, torna-se mais fácil a concretização de estudos estatísticos que permitem fazer comparações a uma escala mais reduzida e, em consequência, permite-nos observar os contrastes regionais, no país e na U.E.

Para tal fim, criou-se a Numenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS). Em Portugal, foram criadas: 3 unidades de nível I (NUTS I) Continente, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira; 7 unidades de nível II (NUTS II), correspondendo às grandes divisões regionais, coincidindo com as Comissões de Coordenação Regional (CCR), criadas em 1982, e com as 2 regiões autónomas; e 30 unidades de nível III (NUTS III), 28 das quais no continente, de acordo com Decreto-Lei nº 244/2002. No nosso estudo optámos, pois, por seguir o paradigma da divisão distrital, visto ser o que ainda vigora no panorama político-administrativo do país enquanto não se verificar nova mudança de quadro por via referendária ou de um processo legislativo.

## 2. MUNICÍPIO: O “ESTADO” LOCAL?

Quando Tocqueville expressou na obra “De la démocratie en Amérique” a ideia de que “No município é onde reside a força dos povos livres (...) sem instituições municipais uma nação pode ter um governo livre, mas carecerá de espírito de liberdade” (Tocqueville, 1837)<sup>2</sup>, estava a considerar que a verdadeira liberdade só poderia ser vivida nos municípios, em virtude da proximidade entre as pessoas permitir a tomada de decisões mais acertadas nas questões que directamente lhes diziam respeito. Essa ideia foi de tal forma preponderante que fez emergir um ideário Municipalista no século XIX, que no nosso país teve o expoente em Alexandre Herculano, considerando que “é a solução do municipalismo que se apresenta como alternativa global que emergirá em grande força” (Capela, 2005).

Se na época surgiram uma série de adeptos fervorosos do municipalismo, ainda no século anterior, na linha das reformas de Pombal e no designado neo-pombalismo, havia muitos reformistas contrários à importância de tais circunstâncias territoriais, sem receio de apresentar publicamente “... em geral um discurso muito crítico ao papel e o lugar que o Município tem no bloqueamento aos desenvolvimentos e reformas necessárias da Sociedade da Administração e Economia Portuguesa” (Capela, 2005). A oposição é tal, por parte desses sectores da sociedade política, que “Alguns tem mesmo sobre ele posições radicais ao ponto de afastar o Município do rol das instituições que propõem para a nova ordenação da nossa administração pública e territorial” (Capela, 2005)”. No entanto, é indesmentível que apesar de vozes menos favoráveis para os municípios e outras mais brandas, para além do diferente tipo de autarquias que foram sendo criadas pelas divisões administrativas que se foram sucedendo o certo é que a instituição municipal foi a única que se manteve até ao presente, apresentando-se sempre como verdadeiro sinal de autonomia face ao poder central, apesar de algumas contrariedades de percurso.

Alexandre Herculano, enquanto municipalista, declarava com frequência que o município era uma “instituição tão antiga, tão permanente como as sociedades” (Herculano, 1879), de onde se deduz que lhe conferia uma existência anterior ao conceito de Estado, alimentando as concepções jusnaturalistas, em simultâneo descentralistas. Neste debate de posições, que teve honras parlamentares, estavam em causas as teses jusnaturalistas e contratualista, sendo que na óptica dos defensores desta a prevalência daquela colocava em causa a consolidação “da unidade e indivisibilidade da soberania nacional” (Catroga, 2004). Como o Estado (monarquia liberal) abateu por extinção ou anexação os municípios em

mais de metade (de 796 para 351), através do Decreto-Lei de 6 de Novembro de 1836, a acção foi tida pela corrente descentralista “como lesivas dos interesses das populações, destruindo ou anexando o que a natureza e a história espontaneamente teriam criado: sendo o município a «base e o elemento indispensável de toda a sociedade política», alterar a sua constituição implicava «ofender a própria sociedade»” (Catroga, 2004).

A perspectiva jusnaturalista tanto serviu para se insurgir contra “a política de anexação dos concelhos, posta em prática desde início da monarquia liberal, mas também para rejeitar a subordinação do poder local ao poder central” (Catroga, 2004) como viria a fazer Cândido Figueiredo no ensaio “O Município e a descentralização”, publicado em 1872. A discussão em torno do municipalismo atravessou todo o século XIX – isto apesar de terem sido accionados mais dois momentos de reformas descentralizadoras, a primeira por acção de Rodrigues Sampaio (1875-1880) e a segunda, já no início da república, recuperando o Código de Rodrigues Sampaio, entretanto substituído – e chegou ao século XX, em plena I República, com igual dimensão e também arreigada às teses descentralistas.

Como atesta a intervenção de abertura do Congresso Nacional Municipalista, em 1922, que foi transmitido num longo ensaio sobre “O Município através da história Pátria”, da autoria de João Carlos da Costa Gomes as mentes descentralizadoras não estavam sossegadas e não perderam a oportunidade para o fazer sentir. Aí se traduziam em linhas gerais as mais fortes críticas ao centralismo e recuperando ideais perfilhados por outros pensadores como Alexandre Herculano, Henrique Nogueiras, Oliveira Martins ou Pinheiro Chagas, para só se referirem alguns. As posições que foram expostas traduziam-se no reforço das ideias de que “a instituição municipal foi entre nós o principal factor: 1º da formação da nacionalidade; 2º da consolidação da pátria; 3º do enfraquecimento das classes privilegiadas; 4º da supremacia do poder civil; 5º das liberdades públicas; 6º do desenvolvimento da riqueza local; 7º das utilidades gerais.” (Catroga, 2004)<sup>3</sup>

É certo que surgimento dos municípios se encontra num tempo distante “anterior à decidida arrancada para a reconquista e no contexto das vicissitudes (...) estimularam as famílias e os pequenos grupos dispersos a associarem-se dentro dos mais diversos padrões normativos mínimos, estabelecidos por cada uma destas comunidades, em busca de meios de sobrevivência individual e colectiva, mas eficazes como suportes gregários das comunidades vicinais, mais tarde elevadas à condição de município” (Marques, 1994). Este facto terá constituído fundamento para os comparar com outro tipo de agregações sociais conhecidas da história. Assim, como reflexo das relações de proximidade e de emancipação

relativamente ao poder central, não se estranha que certos pensadores novecentistas tivessem interpretado os Municípios como uma espécie de “Estados” Locais, quase à imagem das cidades-estado helénicas, mas como se verá a consolidação, iniciada por Pombal, no século anterior, acabou por vingar.

## 2.1. Raízes Históricas e Processos Reformistas

Seja qual for a perspectiva, parece não restarem dúvidas que as origens do municipalismo no território ibérico é anterior à nacionalidade, com a atribuição de Forais e Cartas de Foral como atestam os concedidos ainda no século XI. Se isso é um dado adquirido mais difícil se torna determinar as suas raízes, apresentando-se duas posições opostas, protagonizadas por Herculano, e pelo historiador espanhol Eduardo Hinojosa. Herculano, tendo como premissas “a existência de dois juízes ou dois alvazis, em alguns municípios portugueses, estabeleceu uma apressada ligação directa com as magistraturas duunvirais e dos quatuórviros do município romano e julgou encontrar aí o antepassado mais remoto do municipalismo português” (Marques, 1994). Por sua vez o autor espanhol terá exagerado na análise da “influência das instituições germânicas no quadro do municipalismo ibérico da reconquista, e, conseqüentemente também no português” (Marques, 1994).

Porém a tese que viria a singrar, como a mais provável, foi a de Cláudio Sanchez-Albornoz enunciado como fundamento a “articulação com as instituições leonesas, de que procede e podemos verificar que numerosos princípios registados nas cartas de foral não surgiram espontaneamente mas remontam a – e actualizam – disposições legais codificadas antes da invasão árabe de 711” (Marques, 1994). Esta opinião acabou por fazer escola de um lado e outro da fronteira, até porque se rebateu a convicção de Hinojosa com o fundamento de que “no convívio, de séculos, dos povos germânicos com os hispano-romanos por eles dominados, esbateu-se o genuíno carácter germânico do dominador e das suas típicas instituições, não sendo, por isso, legítimo ver o município ibérico como exclusiva matriz germânica” (Marques, 1994).

Esta é uma fase inicial da outorga de forais “cuja origem mergulha nos conturbados tempos da reconquista” (Marques, 1994), tentando dar harmonia às terras entretanto tomadas “sendo evidente que os municípios constituíram um elemento privilegiado em todo o processo de povoamento e ordenação do território nacional, progressivamente ampliado à medida que a reconquista ia avançando para sul, e no enquadramento jurídico e social da

população portuguesa” (Marques, 1994). Mas a ideia dos primeiros reis não era apenas povoar, pois “no conjunto da legislação localista dos forais, detecta-se uma forte preocupação com o acesso de vizinhos à condição de cavaleiros vilãos, como instrumento ao serviço da defesa comum, mas também como ao estímulo à criação de riqueza, avultando igualmente, o sentido de libertação das classes inferiores” (Marques, 1994).

Devido ao avanço dos tempos e às mudanças, esses documentos ficaram conhecidos por Forais Antigos e eram “concedidos pelos primeiros monarcas após a reconquista Cristã, com o intuito de povoar e defender os territórios conquistados aos muçulmanos (...) que consagravam certos direitos, privilégios e obrigações, específicos aos habitantes de uma dada comunidade, sob o ponto de vista económico, social e político” (Sardinha, 1923). Em determinado momento esse procedimento mostrou-se o mais próprio, mas alguns anos depois tornou-se prejudicial, originando “um estado fragmentário, em que cada município se regia pelas suas leis particulares, desajustadas já da sua época, sobrepondo-se o foro e privilégio dos senhorios ao direito público, o que gerava muitas arbitrariedades e constituía uma fonte inesgotável de conflitos, principalmente a partir do século XV” (Sardinha, 1923).

#### 2.1.1. A Reforma Manuelina

A partir de dado momento histórico a situação passou a ser ingovernável, devido ao enorme desajuste entre a lei geral e as práticas dos diferentes concelhos o que levou a que, primeiro D. João II, e posteriormente D. Manuel I (1496) procedessem à recolha dos Forais vigentes no reino, “alguns dos quais já existentes nos alvares da nacionalidade para serem reformados e agrupados no novo enquadramento legal. Esta reforma (...) foi um dos mais importantes instrumentos unificadores de carácter estatal.” (Sardinha, 1923). A reforma resultou essencialmente de um “longo processo de sucessivas queixas dos povos em Cortes, contra os abusos praticados pelos alcaides e governadores dos castelos no que respeita à aplicação da justiça (...), cobrança endivida de impostos (o mais contestado era a portagem indevida sobre a circulação de produtos), opressões às populações (retirando-lhe cereais e gados, obrigando-as a trabalhos da exclusiva responsabilidade dos alcaides) e falsificação ou interpretação errada dos forais medievais, mormente nas questões relacionadas com a cobrança de direitos reais, em que a coroa acabava por sair prejudicada” (Sardinha, 1923).

O centralismo iniciado com as Ordenações Manuelinas vai prevalecer no panorama nacional durante muito tempo em virtude das circunstâncias históricas. Primeiro devido à

catástrofe de Alcácer Quibir (al-Kasr al Kebir), que resultaria no domínio castelhano por 60 anos, mantendo-se o cariz centralista para impedir o ressurgimento do espírito nacionalista, mas também para dilatar o espaço de crédito internacional. O segundo factor foi a Guerra da Restauração, envolvendo elevadas somas para uma Nação exaurida, havendo outras prioridades: “Em primeiro lugar a reorganização do aparelho militar, com reparação de fortalezas das linhas defensivas fronteiriças, fortalecimento das guarnições e aquisição de material e reforços no exterior” (Marques, 1998). As atenções focaram-se no estrangeiro com “uma intensa actividade diplomática junto das Cortes da Europa – no sentido de obter apoio militar e financeiro, negociar tratados de paz ou de tréguas, e conseguir o reconhecimento da Restauração – e a reconquista do império ultramarino” (Marques, 1998). Por outro lado havia que cuidar da solidez interna do país não havendo preocupações com os municípios, uma vez que “a nível interno, a estabilidade do regime dependeu, antes de mais, do aniquilamento de toda a dissensão a favor de Espanha” (Marques, 1998).

#### 2.1.2. Do Despotismo Pombalino ao Liberalismo

Será no tempo do Marquês de Pombal e do seu governo, conhecido como período do despotismo esclarecido que os municípios voltam à ribalta dos cuidados administrativos da Coroa com um novo processo centralizador. Ora nessa época acontece que se está na senda do absolutismo e “sob a ordem e a batuta do alargamento do Poder Real Absolutista e do Despotismo Esclarecido no século XVIII, e utilizando os maiores municípios portugueses, vem nesta etapa conquistando e alargando os seus poderes no território, circunscrevendo e limitando os outros poderes e jurisdições” (Capela, 2005). Tais procedimentos têm enormes custos para a causa dos municípios “que nos aparece no final do desenvolvimento deste processo histórico – de profunda articulação e modelação com a ordem régia e os objectivos régios para o governo do território – com substancial limitação dos seus poderes «autónomos» e fortemente configurado ao exercício das tarefas que a Monarquia lhe impõe e distribui para o governo do território” (Capela, 2005).

Este tipo de centralização, não deixa de gerar desenvolvimento cedido pelo poder central, mas não extensivo a todo o país “subsiste ainda, em certa escala para largos espaços do território nacional, a outra realidade municipal à margem deste desenvolvimento: municípios que pela sua reduzida dimensão, desenvolvimento orgânico e funcional, posição no território permanecerão no todo ou em parte ainda arredados destes mecanismos de

Centralização e de desenvolvimento institucional uniformizador induzido pelos progressos da Monarquia e do Estado” (Capela, 2005). A situação configura “nalguns casos autênticas ilhas no mar de um profundo e arraigado localismo e isolamento social” (Capela, 2005).

Concretamente essa estratégia “seguirá sobretudo na senda de reformas políticas, de reforço e alargamento do poder e hierarquia de concelhos estrategicamente posicionados no território e sua organização político-estatal, para proceder ao reforço do poder em mais vastos territórios «regionais» e articulá-los por seu intermédio mais fortemente ao Estado” (Capela, 2005). Daqui se deduz, existir um pretexto de esvaziamento de certos municípios e uma aposta no fortalecimento “do papel dos municípios maiores onde a administração periférica do «Estado» está já mais desenvolvida, não tendo tocado nas bases e divisão territorial” (Capela, 2005). Embora se considere as políticas de Pombal, adversas aos interesses dos municípios, ganharam raízes e foram seguidas pelos monarcas posteriores.

Já com D. Maria I no trono as questões da divisão administrativa do território (fora do contexto dos municípios) até essa ocasião pouco pensadas, foram “desencadeadas com as leis de 1790/92” (Capela, 2005), atribuindo às comarcas o carácter de área administrativa de predomínio hierárquico. “A Comarca volver-se-á, de facto, progressivamente, o quadro por excelência da ordenação política do território, a quem desde 1790 se pretende conferir maior desenvolvimento e racionalidade administrativa para nela reorganizar o quadro da divisão e administração concelhia” (Capela, 2005).

Como corolário das ideias anteriores cujo espírito se fundava no reforço do papel dos magistrados régios, a alteração pretende dar um enquadramento mais vasto à realidade municipal pois com tal mudança “o concelho cabeça de comarca virá por isso a ser o *pivot* e ponto de partida e referência do novo referencial «autárquico» e regional” (Capela, 2005). Assim, o concelho detentor desse estatuto, remete “neste contexto, e em particular nesta etapa decisiva no reforço do Centralismo e Absolutismo e logo do Reformismo pré-liberal, o suporte da nova organização do território que promoverá, como é sabido, uma forte articulação e hierarquia do território, incluindo a sua base espacial” (Capela, 2005) e reforça de certo modo a política e criação legislativa pombalina de “constituição de largos Privilégios em grandes municípios de centros urbanos que lhe concederam forte relevância e tutela regional sobre os outros territórios e municípios” (Capela, 2005).

Deste período ao início do liberalismo, entre outros factos ocorreram as Invasões Francesas com fuga da Corte para o Brasil, e após uma época de acalmia, deflagrou a guerra civil entre liberais e absolutistas com graves sequelas para o país, que se alargaram

aos concelhos, cada vez mais empobrecidos “pequenos e minúsculos municípios (...), onde é frequente não existirem em alguns concelhos alguns ofícios ou corpos como a almotaçaria, procuradores dos concelhos, tesoureiros e às vezes mesmo vereadores. Muitas vezes os eleitos – vereadores e os juizes servem todas as tarefas, servidas muitas vezes por escrivães vindos de outros concelhos. Os seus órgãos mal se distinguem dos das paróquias/freguesias. Nestes concelhos mais pequenos e inorgânicos não se verifica sequer qualquer intervenção do poder real, o que exprime de facto a sua irrelevância política. O município adapta-se aí às possibilidades e necessidades da terra” (Capela, 2005).

### 2.1.3. Do Reformismo Liberal ao Estado Novo

O momento de maior relevo para a história do Municipalismo, como referimos dá-se com as reformas administrativas produzidas pelo ministro Mouzinho da Silveira de 1832 (e as que se seguiram). Já antes assinalámos que foi uma época de acesa controvérsia quanto à efectiva essência dos municípios. Entre as críticas, corria nos meios intelectuais, como Passos Manuel, Almeida Garret ou Alexandre Herculano (entre outros) a acusação incisiva de que “o legislador, em vez de se ter inspirado na história pátria, se teria inspirado em abstrações e em imitações” (Catroga, 2004). Sem dúvida, era em padrões importados do sistema francês que assentava a reforma, porém não era bem visto por alguns liberais.

O próprio Almeida Garret, que anos antes defendera “a abolição dos tributos bárbaros desproporcionados e injustos, como os dízimos, a maior parte das portagens e muitos direitos de consumo” (Garret, 1820), atacou a preferência de Silveira. Nas suas análises notava o cariz especial da administração local portuguesa, baseada “num princípio que ninguém por longos séculos se lembrava jamais de revocar em dúvida nem de discutir sequer – embora se reafirmasse muitas vezes – que é o povo que a si mesmo administra por magistrados eleitos e delegados seus” (Garret, 1832). Na sua avaliação da Reforma Administrativa, considerava que a tradição francesa desvirtuara a realidade do país havendo a “necessidade de rectificar e nacionalizar os princípios da nossa administração” (Garret, 1832). Não sendo totalmente de acordo com a nova formulação administrativa para os municípios Herculano, considerava que recuperar o sistema da Idade Média constituiria um retrocesso. Assim o expressou em “*Apontamentos para a história dos bens e da coroa*” ao escrever “seria uma monstruosidade impossível e aqueles que imaginassem restituir-lhe as atribuições ou ainda uma pequena parte da importância que outrora teve, deveriam para ser

lógicos e darem-lhe uma significação, restabelecer as formas feudais ou bárbaras que pela sua justa-posição lhe traziam cor, relevo e vida social” (Herculano, 1873).

Nesta época o debate já incidia muito menos sobre a génese social dos municípios do que entre as opções centralistas (1842-Costa Cabral e 1895/96- João Franco) e as descentralistas (1936-Passos Manuel, 1878- Rodrigues Sampaio e 1886-José Luciano Castro), um período marcado de prolixa criação legislativa, que nem por isso resolveu de vez as questões relacionadas com a autonomia dos municípios. Só o último quartel do século XIX conheceu cinco reformas da administração local (1878, 1886, 1892, 1895 e 1900), e outros tantos códigos administrativos (1878, 1886, 1895, 1896 e 1900).

Até à implantação da I República, no final da primeira década do Século XX, não se verificaram mais alterações, o que não significa o fim do debate em torno do centralismo e descentralismo, pois o debate, sobre as duas concepções passou a fazer parte da agenda política, ainda no século XIX, e prolongou-se até ao XX. Porém desde a década de 70 do século XIX a descentralização foi captando mais adeptos na alegação política, pois quando “se consolidou a necessidade de os movimentos apresentarem os respectivos programas, não deixa de ser interessante que todos, em maior ou menor grau, e sobretudo quando estavam na oposição, se declarassem defensores da descentralização” (Catroga, 2004).

Mas os factos provam que apesar da boa vontade anunciada e das vantagens decorrentes das várias reformas liberais, no essencial o centralismo continuava a ser a realidade prática quando a 5 de Outubro caiu a Monarquia, e se os republicanos apareciam imbuídos do espírito descentralista, depressa o esqueceram e “apesar de alguma legislação mais respeitadora do poder local, não fugiu à regra. Portanto será lícito concluir que o projecto descentralista, ou serviu de argumento de propaganda, ou constituiu um discurso crítico e alternativo que poucos efeitos tiveram na estruturação de um modelo de Estado...” (Catroga, 2004). Talvez a época conturbada da primeira República não permitisse mais, e de golpe em contra-golpe se chega a 28 de Maio de 1926, com os nefastos efeitos da ditadura militar que antecedeu a origem do Estado Novo.

## **2.2. Situação em Abril de 1974**

Quando a 25 de Abril de 1974 se deu o golpe de militar que pôs fim ao Estado Novo os municípios não passavam de uma mera caixa de ressonância do poder central, pouco mais do que órgãos de propaganda, de parques meios económicos. A ditadura institucionalizada,

do período 1926-1974, transformou os municípios em puras correias de transmissão do Estado. O regime ditatorial desenvolveu modificações nos municípios de enorme impacto negativo, mas as reformas administrativas introduzidas pelos detentores do poder ocorreram em três momentos distintos, primeiro com a Constituição de 1933, depois com o Código Administrativo de 1936-1940 e por fim com a reforma de 1959.

O diploma de maior efeito para os municípios foi o Código Administrativo, já que o aspecto mais evidente na Constituição de 1933 para a divisão administrativa vai para o facto da recuperação das províncias, passaram a ser onze, (curiosamente com a criação da Província do Ribatejo), que viriam a ser suprimidas na reforma de 1959 para recuperar os distritos. Era sobretudo, no Código Administrativo de 1936-1940, produzido por Marcelo Caetano, que residia a “camisa de força” em que se achavam os municípios em 1974 e é entendida como “uma das grandes reformas que tiveram lugar neste período. Esta reforma insistiu na centralização esvaziando de poder as estruturas municipais” (Bilhim, 2004). No entanto, o Código Administrativo exhibe algumas características “sui generis”, em certa medida díspares, pois criou quatro áreas administrativas, a freguesia, o concelho, o distrito e a província, mas que em concreto seriam só três autarquias locais, visto o distrito não usufruir de igual estatuto. Por outro lado, entre os outros três apenas o concelho (município) tinha um órgão “da administração periférica do Estado, o Presidente da Câmara, que era simultaneamente órgão autárquico e magistrado administrativo” (Bilhim, 2004).

Assim “o município foi então o local de cruzamento da Administração Autárquica com a administração periférica do Estado, corporizado no presidente de Câmara, em que o centro procurando controlar a periferia, lhe impunha as suas concepções.” (Bilhim, 2004). Isto vai gerar um modo específico de governar a realidade municipal, tirando às populações a hipótese de escolher os administradores, pois “Os presidentes de Câmara (...) passaram a ser nomeados pelo poder central” (Bilhim, 2004). Se compararmos com os factos ocorridos no século XIX, constata-se que no processo de evolução dos municípios houve sempre movimentos do centro para a periferia e desta para o centro, sendo que no contexto do Estado Novo ocorreu uma clara predominância do centro sobre a periferia (Bilhim, 2004).

As limitações da nova legislação não se cingiram só ao carácter dos cargos político-administrativos, tendo ainda grande influência no campo do progresso, devido às restrições económicas e financeiras a que se viam obrigados, dado que “estavam sujeitas a apertada tutela administrativa e não dispunham de receitas próprias” (Bilhim, 2004). Este facto condicionava a hipótese de investimento e mesmo de gestão diária dos municípios já que

“eram financiados por subsídios e participações cedidas pelo poder central, sem obediência a qualquer critério de distribuição” (Bilhim, 2004). Os presidentes podiam ser diligentes e terem vontade de acorrer às carências das populações mas viam-se limitados nesse desejo pois “o presidente da Câmara assumia um papel de súbdito em relação à política imposta pelo Governo” (Bilhim, 2004). Com tais restrições não é estranho o atraso conhecido, na maioria dos municípios em 1974, dado que “os executivos municipais estavam limitados, assim, a exercer a função de controlo, fiscalizando o cumprimento das normas definidas centralmente” (Bilhim, 2004). Não poderia depender só da energia, dos detentores dos cargos o desenvolvimento harmonioso do território visto que “A maior ou menor eficácia da sua acção dependia da capacidade em romper, por intermédio de influências pessoais, a paralisia da burocracia estatal” (Bilhim, 2004).

Com relevo para o aspecto financeiro, aquele que estrangula ou alivia a capacidade de investimento, logo de progresso das organizações, no caso os municípios, o Código em análise “consagrava em toda a sua amplitude um sistema centralizador” (Bilhim, 2004) o que se mostra conforme a filosofia do regime. Se eventualmente fosse possível, nessa conjectura, falar de autonomia financeira, ela achava-se “no artigo 668º. Contudo era uma autonomia muito relativa já que devido ao estipulado no artigo 55º do mesmo diploma, muitas das deliberações camarárias que se integravam neste âmbito careciam de aprovação do Governo e do conselho Municipal” (Bilhim, 2004). Assim era difícil exigir melhorias na qualidade de vida das populações, sobretudo no interior, dado os municípios, além de estarem sujeitas ao centralismo económico e financeiro do Estado, ainda se depararem com a, quase inexistência de receitas, ou fracas hipóteses de obtê-las “Por outro lado, a escassez de receitas próprias conduziu a regimes de financiamento das autarquias designados por «participações ministeriais» nos melhoramentos locais, (...) geradores de uma situação de grande dependência face ao poder central” (Bilhim, 2004).

No campo político, foi a Administração Central a governar as autarquias e se houve descentralização “foi porque o centro assim decidiu” (Bilhim, 2004). Por outro lado, quanto aos Recursos Humanos, os municípios tinham graves falhas derivadas da própria natureza centralizadora do Estado. Desprovidos de competências próprias não careciam de elevado número de trabalhadores, nem a estes se exigia grau de qualificação apurado, cingindo-se a seguir ordens de acordo com a licitude, o que era “uma situação inaceitável e correspondem a um dos aspectos estruturais em que uma intervenção de carácter formativo se revela como indispensável” (Canário, et al. 2002). Aos municípios aponta-se “insuficiente dotação de

recursos técnicos e humanos capazes de desenvolver funções na área do planeamento e programação” (Canário, et al. 2002), enquanto os funcionários denotavam “incapacidade para responder a solicitações em novos domínios de actividade” (Canário, et al. 2002).

### **2.3. Municípios Enquanto Poder Local Democrático**

Recuperando as ideias do ponto anterior, e a realidade existente no país, não se torna difícil concluir que, em resultado do 25 de Abril de 1974, se impusessem rápidas rupturas com o passado recente, num país que se desejava democrático, condição extensiva ao plano político-administrativo, sobretudo no panorama das autarquias locais. Assim aconteceu. E em poucos dias foram dissolvidos todos os corpos administrativos do anterior regime e foram nomeadas comissões administrativas que garantiram a gestão dos interesses locais, até finais de 1976, data em que decorreram as primeiras eleições livres para autarquias. Todavia é com a publicação o Decreto-Lei nº 768/75, de 31 de Dezembro, que se procuram introduzir as alterações significativas de âmbito financeiro, essenciais ao desenvolvimento dos municípios de acordo com o que se desejava, sendo “a primeira tentativa de por cobro à distribuição arbitrária de verbas por parte do poder central” (Bilhim, 2004).

Além desta acção legislativa a consagração da organização democrática das autarquias locais “definindo os princípios do seu estatuto jurídico e da sua autonomia financeira e administrativa”, expressos no artigo 237º da Constituição da República Portuguesa aprovada em 1976, eram os primeiros sinais de que as autarquias locais iam passar a usufruir de outra importância nas relações com o poder central. No âmbito das alterações do regime financeiro das autarquias locais ficaram desde logo confirmados “constitucionalmente dois objectivos, a «justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias» e a «correção das desigualdades entre autarquias do mesmo grau» ” (Bilhim, 2004). Após estes actos a marcação, e realização, das eleições autárquicas assinalou outro momento de grande entusiasmo para os municípios e seus munícipes.

Todavia, estavam ainda a ser dados os primeiros passos, e apesar das determinações constitucionais as autarquias continuaram a servir como simples aparelho de subordinação do poder local ao Governo, uma vez que a lei ordinária que viria a estabelecer o regime das Finanças Locais, apenas conheceu a sua promulgação em 1979 com a Lei nº 1/79 datada de 2 de Janeiro. Com este diploma as autarquias passaram a ter Autonomia, visto a partir daí conhecerem previamente qual o montante de receita global de que poderiam dispor a fim de

cobrirem os seus planos de actividades. Mas ainda assim, em muitos momentos deste curto percurso, os Governos têm fragilizado essa autonomia por vários cortes nas transferências de verbas para as autarquias, decorrente da aprovação de diferente legislação. Visto desta forma, poderíamos concluir que os Governos exercem uma clara tutela financeira sobre as autarquias, facto cerceador das competências que lhe estão atribuídas por lei. Actuação que é indevida e ilegal à luz da Constituição da República e da própria Carta Europeia da Autonomia Local, na qual o conceito de autonomia é definido por “*direito das autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações uma parte importante dos interesses públicos.*”

De forma genérica o previsto naquele documento encontrava-se já registado na lei fundamental portuguesa, especialmente nos artigos 237º (Descentralização Administrativa), 238º (Património e Finanças), 241º (Poder Regulamentar) e 242º (Tutela Administrativa), pelo que se pode dizer que a Constituição Portuguesa se antecipou uma década em relação à Carta cuja abertura ocorreu a 15 de Outubro de 1985. Contudo, Portugal só a viria a aprovar pelo Decreto do Presidente da República nº 58/90 de 23 de Outubro de 1990 e procedido ao depósito do instrumento de Ratificação em 18 de Dezembro desse mesmo ano, entrando em vigor a 1 de Abril de 1991. De qualquer modo a atribuição de competências às autarquias locais não surge de maneira taxativa e espontânea, ela somente orienta a aplicação quando se refere aos princípios que devem suportar o seu exercício, que são “proximidade dos cidadãos; amplitude e natureza da tarefa e eficácia e economia” (Bilhim, 2004).

É necessário referir que as atribuições conferidas às autarquias devem ser exercidas em plenitude e exclusividade, ainda que a sua origem assente num autêntico processo de delegação por parte do Estado, devendo neste caso existir a possibilidade da sua adaptação ao espaço municipal. Só deste modo se compreende quer a atribuição das competências bem como o exercício das mesmas pelo poder local, para o qual contou substancialmente a Lei nº 79/77, de 25 de Outubro, conhecida por Lei das Autarquias Locais, uma das primeiras concessões do poder central.

No âmbito da tutela o que se encontra legislado só “admite que o governo exerça tutela administrativa sobre as autarquias locais e suas associações, tendo sempre presente a característica autonomia pela qual deve pautar toda a vida autárquica” (Bilhim, 2004). Esta atribuição do Governo só se verifica *a posteriori*, com recurso a um dos três meios, ou a todos eles no caso de ser necessário: inspecções, inquéritos e sindicâncias. No que toca à gestão patrimonial e financeira, tem o objectivo de verificar o respeito à lei, nomeadamente

“do plano de actividades, orçamento e respectiva execução, contabilidade, criação, liquidação e cobrança de receitas, liquidação e pagamento de despesas, endividamento, gestão patrimonial e obrigações perante o fisco” (Bilhim, 2004). Existe ainda outra tutela jurisdicional, exercida pelos tribunais e o Tribunal de Contas fiscaliza “a legalidade e da cobertura orçamental dos documentos geradores de despesas ou representativos das responsabilidades financeiras, directas e indirectas, e o julgamento das contas” (Bilhim, 2004). Hoje os municípios estão sujeitos a outro tipo de fiscalização, que é supranacional, no caso de terem desenvolvido actividades financiadas por fundos comunitários que é promovida pelas designadas missões do Tribunal de Contas da União Europeia.

As autarquias municipais, aliás como toda a Administração Pública, tem conhecido nas últimas décadas uma série de mudanças estruturais decorrentes do dito desequilíbrio do Estado de Bem-Estar Social, que foi sendo vencido por “princípios neoliberais das políticas públicas” (Bilhim, 2004) que vem colocando em causa a essência do Estado-Nação. Como antes deixámos transparecer, “até aos anos 70 do século passado o comportamento de gestão do administrador autárquico pautava-se pelo cumprimento da estrita legalidade. Acreditava-se que procedendo de acordo com a lei se procedia de acordo com um padrão de racionalidade técnica” (Bilhim, 2004). Ora com as mudanças verificadas os critérios passaram a ser o da eficiência, eficácia e economia, seguindo os padrões da administração privada. Por outro lado o Estado iniciou um processo de descentralização de competências e financiamento, tentando assim reduzir o peso do Poder Central e dilatando a escala dos governos locais ao mesmo tempo que aproximava a solução dos problemas da sua origem.

Actualmente as autarquias possuem uma autoridade reivindicativa ante os Governos e uma “capacidade de intervenção como nunca tiveram na história do municipalismo no nosso país. Esta onda de descentralização de responsabilidades e financiamentos para as autarquias é claramente um aspecto positivo” (Bilhim, 2004). Para tanto contribuiu também a criação da Associação Nacional de Municípios Portugueses a 20 de Maio de 1985 e que através da Lei nº 54/98 de 18 de Outubro, adquiriu o estatuto de parceiro, o que desde logo lhe confere o direito de audiência em questões referentes aos municípios.

### 3. DISTRITO DE SANTARÉM E OS SEUS MUNICÍPIOS

O Distrito de Santarém encontra-se praticamente no coração de Portugal, numa zona de transição entre o norte e o sul, de charneira entre o litoral e o interior profundo. Refira-se

que o Código de 1940, trouxe para estas divisões algum proveito “Em primeiro lugar, há que assinalar o sucesso do distrito como circunscrição administrativa como verdadeiro território de operações destas unidades periféricas. Em segundo lugar o aparecimento das primeiras tentativas de criação de unidades periféricas polivalentes, que integravam missões pertencentes a mais do que (um) departamento central.” (Bilhim 2003). Na sua maioria é formado pelo núcleo da ex-província do Ribatejo, mas inclui igualmente concelhos que pertenceram às Beiras, Baixa e Litoral. Limita a norte com o Distrito de Leiria e com o de Castelo Branco, a leste com o de Portalegre, a sul com o Évora e com o de Setúbal, e a oeste com os Distritos de Lisboa e Leiria.

É o terceiro maior do país com uma área de 6581,2 Km<sup>2</sup>, ocupando cerca de 7,5%



Figura 2.1 - Distrito de Santarém, com os limites dos seus 21 municípios.

do território continental com uma população residente de 475 344, segundo os dados resultantes dos censos de 2001 e tem a sede em Santarém. Em termos administrativos, o distrito está dividido em 21 municípios e 193 freguesias, tendo os municípios criado duas Comunidades Intermunicipais: a da Lezíria do Tejo, sediada em Santarém; e a do Médio Tejo, em Tomar. Geograficamente o território distrital localiza-se na região do Vale do Tejo, assumindo-se como extensão natural do curso do rio, o maior da Península e um dos principais eixos estruturantes do território nacional. A área geográfica e administrativa

abarca, em termos de Nomenclaturas de Unidades Territoriais (NUT's) III, duas sub-regiões: a Lezíria do Tejo, parte ocupando a faixa territorial das margens do baixo Tejo; e a do Médio Tejo que integra o território do designado médio e alto Tejo, estendendo-se a norte na mancha florestal do Pinhal Interior. Os municípios do distrito são: Abrantes, Alcanena, Almeirim, Alpiarça, Benavente, Cartaxo, Chamusca, Constância, Coruche, Entroncamento, Ferreira do Zêzere, Golegã, Mação, Ourém, Rio Maior, Salvaterra de Magos, Santarém, Sardoal, Tomar, Torres Novas e Vila Nova da Barquinha (Figura 2.1).

Em razão das alterações de carácter económico verificadas na Região de Lisboa que penalizava gravemente os concelhos do Distrito de Santarém, estas duas sub-regiões foram

desanexadas em 2002 da CCDR LVT (Comissão Coordenadora de Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo), e integradas nas Comissões do Centro (Médio Tejo) e do Alentejo (Lezíria do Tejo) pelo Decreto-Lei nº 244/2002 de 5 de Novembro. Assim, neste momento o panorama existente é o seguinte: NUT III – Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo, formada pelos municípios de Almeirim, Alpiarça, Azambuja, Benavente, Cartaxo, Chamusca, Coruche, Golegã, Rio Maior, Salvaterra de Magos e Santarém; que faz parte da NUT II do Alentejo gerida pela Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional do Alentejo; NUT III – Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo, composta pelos de Abrantes, Alcanena, Constância, Entroncamento, Ferreira do Zêzere, Sardoal, Tomar, Torres Novas e Ourém, integra a NUT II do Centro, administrada pela Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional do Centro. Convém, aclarar que no processo de reconfiguração do mapa administrativo, foi integrado o município de Azambuja na NUT III da Lezíria do Tejo, não fazendo parte do distrito, e Mação que o integra, foi incluído na NUT III designada de Pinhal Interior Sul, não se percebendo bem o alcance de tal opção.

### **3. 1. Características e Economia**

A paisagem da Lezíria é marcada por fracos declives, modelados na sua morfologia pela presença do rio Tejo, em cujas margens predomina a Lezíria, com solos de notável fertilidade, onde se desenvolvem cultura hortícolas e frutícolas de cariz industrial, tal como riquíssimos prados naturais que facilitam a criação de gado taurino e equino. É na Lezíria do Tejo que está localizada a cidade de Santarém, a capital administrativa e política da região, que pela sua posição permite a implantação de infra-estruturas rodó e ferroviárias. Mais a norte encontra-se a região de relevo mais acentuado, caracterizada pela diversidade dos seus solos. Possui, porém, bons recursos hidrográficos, sendo percorrida pelos rios Tejo, Nabão, Almonda e Zêzere, onde se localiza a Barragem de Castelo de Bode, principal reserva hidroelétrica que abastece a área metropolitana de Lisboa. Sendo distinguida por uma variada topografia, onde ressalta o Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros, com radiosa beleza paisagista, onde sobressaem castelos medievais, barragens e penedias. Disposto por entre povoações, especialmente cidades, o território possui uma capacidade hoteleira de enorme qualidade, sobretudo no âmbito do turismo rural. Porém, os pólos de desenvolvimento hoteleiro encontram-se em Tomar e Fátima. Nesta cidade realça-se o Santuário Mariano, atraindo anualmente milhares de peregrinos de várias nacionalidades.

É incontornável que Tejo e a sua bacia hidrográfica, pelas condições morfológicas e climatéricas que cria e pelas diferenças de facilidade de circulação que faculta, é o principal responsável pela diversidade das características da região. A riqueza da sua diversidade aliada à singularidade própria da sua área geográfica faz do distrito uma zona de múltiplas vocações, um território singular resultante de combinações geográficas, históricas, económicas e sociais, que importa estimular e promover no quadro de um processo de desenvolvimento qualificado e sustentável. Na parte meridional, fazendo fronteira com a metrópole da Grande Lisboa, destaca-se a zona dos solos férteis da Lezíria do Tejo, um dos maiores patrimónios agrícolas portugueses, fundamentalmente pelas condições naturais particularmente propícias para uma agricultura de excelência. Estas condições naturais são, favorecidas por excelentes acessibilidades e pela proximidade não só ao principal mercado abastecedor do país, como à maior zona portuária e ao aeroporto. No panorama económico, para além da recente instalação de entrepostos de logística, a Lezíria tem apoiado o estabelecimento de unidades industriais agro-alimentares, em paralelo com um processo de afirmação e consolidação de uma rede de pequenos e médios centros urbanos<sup>4</sup>.

No centro e norte do distrito, a sub-região do Médio Tejo, é um autêntico território de transição e de múltipla fronteira entre regiões díspares. Encontra-se aqui, especialmente, a presença de uma importante superfície que combina a vocação natural agro-florestal, com uma tradição industrial de expressão regional e nacional. De facto, se por um lado o Médio Tejo se assume como o seguimento das extensas áreas florestais da região central do país, por outro, tem em Alcanena, Abrantes, Ourém, Tomar e Torres Novas um conjunto de municípios com expressiva actividade produtiva, em certos casos mesmo, com pólos de especialização industrial de relevo nacional. A produção de curtumes, metalomecânica, mobiliário e papel adquirem, especial relevo no quadro industrial português. Pelas características genuínas, naturalmente potenciadas por dinâmicas próprias das sub-regiões envolventes, a ligação a Lisboa, é simbolicamente traduzida pela matriz de ruralidade que, gradualmente, se vai desprendendo da ampla metrópole e vai irradiando na diversidade de riqueza paisagística, alternativa ao sucessivo afastamento do mar. Enfim, um ponto de variados cruzamentos e relevantes acessibilidades e formando um eixo favorecido de interligação do Atlântico com a Europa<sup>5</sup>.

Dotado de ricos recursos escolares com dois Institutos Politécnicos desdobrados em diversos pólos, incluindo um importante centro militar, ou a vasta rede hospitalar, o distrito de Santarém não tem razão para temer o futuro. De um dinamismo cultural, associativo e

desportivo especial, marcado por personagens como José Relvas, Bernardo Santareno ou José Saramago, ou o êxito da Escola Superior de Desporto de Rio Maior o distrito tem concorrido para o desenvolvimento do país. E numa mistura de passado e presente, visitar a Feira Nacional da Agricultura (Santarém), conviver na Feira Nacional do Cavalo (Golegã) e apreciar a Festa dos Tabuleiros (Tomar), é partilhar de uma série de actividades culturais imbuídas de uma religiosidade pagã que expressa o essencial da dedicação do homem ribatejano à terra, suporte das suas vivências individuais e colectivas desde os tempos mais ancestrais até à modernidade. Em síntese, pode dizer-se que o distrito, em toda a extensão, se revela um território de excelência onde a valiosa realidade sociológica se confunde com uma natureza propícia e uma história riquíssima.

Em suma um país que se foi construindo de alterações, como todos, conhecendo diversos tipos de divisão administrativa sem nunca ter conhecido o feudalismo europeu, assentou a sua estrutura nas localidades municipais. E os municípios assumiram-se desde sempre o espaço privilegiado da compita de direitos e deveres dos cidadãos em respeito ao poder central, apesar das diferentes reformas e dos sistemas políticos que em cada momento foi vigente, mesmo que ocasionalmente por tais sistemas condicionados.

O distrito de Santarém é “filho” de uma dessas reformas, já no contexto do Estado moderno, mas nem mesmo assim os municípios que o compõe se deixaram descaracterizar e na sua ambivalência cultural, geográfica e paisagística congregam o que há de melhor das gentes e têm demonstrado capacidades para se assumirem como dinamizadores de um pólo de desenvolvimento que Portugal tanto precisa, independentemente das reformas mas também a par delas.

### **CAPÍTULO III – A FORMAÇÃO PROFISSIONAL**

No âmbito das políticas públicas a Formação Profissional adquiriu há alguns anos a esta parte um papel de relevo que vai para além do aspecto formativo, convergindo em áreas tão relevantes como a economia e emprego. Os seus efeitos podem influenciar o contexto social, pois desempenha o papel “de mudança fundamental” no processo de permanente adaptação das competências e qualificações às exigências dos sistemas mas também como uma medida capaz de facilitar a ocorrência de mudanças económicas, por intermédio das pressões exercidas pelo mercado de trabalho sobre a economia (Batalha, 1999).

A aceitação tal como a aplicação destas políticas no actual mercado de trabalho “permite, por um lado, adaptar e preparar os trabalhadores para a realização, com maior eficiência, das tarefas que lhes são propostas, e, por outro, intencionalizar e promover o desenvolvimento quer dos indivíduos quer dos contextos em que estes se inserem” (Coimbra, et al 2001). Tanto mais se justifica a aposta nessa vertente quanto se verificou uma alteração nos sistemas de produção, cada vez mais sustentados na inteligência humana e no surgimento de situações laborais complexas (Mandon & Sulzer, 1998). Mas aquilo que se considera verdade para os trabalhadores, no espaço do ambiente interno das empresas, não deixa de o ser para estas no seu relacionamento com a envolvência externa, porque “modificando-se o enquadramento económico mudam também as exigências colocadas às empresas pelo que estas se vêem na necessidade de, continuamente e no seu todo, se adaptarem a uma nova realidade” (Cardim, 1996).

Em termos conceptuais, na linha da Organização Internacional do Trabalho (OIT), definição partilhada por Cardim (1990) e também por Madureira (2004), a formação profissional consiste num “processo de educação organizado graças ao qual as pessoas enriquecem os seus conhecimentos, desenvolvem as suas capacidades, e melhoram as atitudes e comportamentos, aumentando desta forma as suas capacidades técnicas e/ ou profissionais, com vista à felicidade e realização, bem como à participação no desenvolvimento sócio-económico e cultural da sociedade” (Cardim, 1990, citado por Madureira, 2004). Já no enquadramento que nos é transmitido pelo Cedefop, a formação profissional será “a formação que tem por objectivo permitir a adaptação das pessoas à mudança das técnicas e condições de trabalho, favorecendo a promoção social pelo acesso aos diferentes níveis de cultura e da qualificação profissional, e promovendo a sua contribuição para o desenvolvimento cultural, económico e social” (Madureira, 2004). No

caso em concreto a primeira definição é a que perfilhamos e a qual serve como paradigma da nossa investigação, em razão da sua origem teórica ter origem num organismo internacional e com responsabilidades na vertente do trabalho, todavia se bem analisadas estamos perante dois conceitos muito similares, muito embora sejam conhecidas muitas outras definições que prescindimos de referir.

## 1. O MUNDO EM TRANSFORMAÇÃO

Em termos de política internacional é habitual atribuir à crise petrolífera de 1973 o marco de fronteira entre os trinta anos dourados e os trinta anos negros, isto é uma época de assinalável desenvolvimento e outra de retracção económica. Foi após a Segunda Guerra mundial que se verificou o acentuado crescimento económico, marcado por um assinalável equilíbrio social (Mozzicafreddo, 2005), a que não era alheio o pleno emprego que por si facilitava o aumento exponencial do consumo a par de um acesso massificado à educação.

É este paradigma que vai nutrir o argumento da “existência de uma relação positiva directa entre os níveis de escolarização da população (ou o seu capital escolar) e os da rentabilidade económica ou produtividade, donde derivou designadamente, a ênfase por uma planificação articulada entre os fluxos de saída do sistema de formação se os de entrada no emprego” (Correia, 1996). A época que se segue, é pois, totalmente inversa, assinalada por uma profunda contracção, durante a qual se acentuará a discussão sobre instrumentos e desígnios que sustentam o modelo de regulação oriundo dos sistemas sociais (Mozzicafreddo, 2005). Esta situação resulta essencialmente das enormes alterações que se deram no âmbito da formação e do trabalho, bem como das relação que se verificaram entre estes dois campos, sendo um exemplo disso a crise dos sistemas de formação originada na década de 60 do século passado e que se foi prolongando (Correia, 1996).

Não será fácil dissecar todas as preocupações que assolaram o mundo nas últimas décadas e terão contribuído para a alteração de paradigma, no entanto foquemos sucintamente cada um delas. Apesar de algum decréscimo de natalidade nos tempos mais recentes, o crescimento demográfico é assustador nomeadamente por ocorrer nos chamados países subdesenvolvidos em contraste com o que acontece na Europa e Estados Unidos, esse facto encerra em si dois potenciais problemas, por um lado o aumento do desemprego a nível mundial, bem como a emigração para países mais desenvolvidos, agravado com o pormenor de estarmos perante possíveis trabalhadores com fracas qualificações (CIESXXI,

1996)<sup>6</sup>. Outro aspecto de maior relevo prende-se com a evolução tecnológica e a necessidade de rápida adaptação à mudança, de onde decorrem uma alteração nas exigências colocadas ao trabalhador na mesma medida em que os sistemas económicos e tecnológico que se modificam e tornam mais complexos, exigindo um significativo grau de flexibilidade de modo que as organizações se integrem e permaneçam num “mercado económico global” (Kovács 1988).

Dito isto é lógico que o perfil profissional dos trabalhadores tivesse de se adequar aos novos tempos e desafios, objectivo só possível de atingir através da formação profissional, mas por outro lado também se deu o surgimento de novas profissões, enquanto as tradicionais passaram a ser obsoletas, o que influenciou o espectro profissional dos trabalhadores com o decréscimo dos profissionais ligados à indústria e manufacturas, e um aumento dos que estavam preparados para lidar com tecnologias mais modernas de âmbito informacional (Featherstone e Lash, 1995). No imenso turbilhão de mudanças adquire elevado significado a formação profissional, quer seja para o indivíduo/trabalhador como para a organização que o integra. Todo esse processo decorre da aquisição de conhecimentos através de uma transferência de ensinamentos, e aí residem as informações que potenciam a melhoria pessoal e profissional dos trabalhadores.

A obtenção de competências básicas “entendidas como a capacidade para a realização de tarefas de ordem manual ou intelectual, não é, nem pode ser um processo único, mas sim um processo sistémico e gradual, o qual acompanha o indivíduo no seu desenvolvimento etário, cultural e social” (Graça, 2005). Qualquer organização, para atingir os objectivos de curto, médio e longo prazo, isto é, para que o plano estratégico se realize de acordo com a sua missão, sobretudo em consonância com os seus valores, razão de ser e cultura, deve possuir uma orientação dos pré-requisitos identificativos dos colaboradores para a adopção das necessárias acções de capacitação e formação, de modo a ter sucesso.

Ora o século XX foi assinalado pelo elevado número de trocas de conhecimento, que não só permitiu o surgimento e difusão de novas tecnologias, como de seguida aí foram absorvidos num processo de retorno, dando maior dinâmica à sociedade e obrigando ao desenvolvimento e aperfeiçoamento de diferentes aptidões que, à partida, não estavam disponíveis nos sistemas de educação tradicionais. Na sequência das mudanças verificadas a gestão de Recursos Humanos será incluída no âmbito do planeamento estratégico das organizações, sendo que aí vai adquirir evidência a formação de competências, na qual se tentam ajustar as necessidades organizacionais e individuais (Rocha, 2005). No presente a

formação é dirigida sobretudo para o crescimento quantitativo acentuado, e para a alteração qualitativa visando a crescente urgência de diversificação e personalização (Levy, 1994), de onde a preparação de acções de formação deve atender às necessidades individuais e da organização segundo o modelo sistémico de Campbell e Goldstein (Figura 3.1).



Figura 3. 1- Diagrama do modelo sistémico do desenvolvimento da formação, segundo Campbell e Goldstein.

### 1.1. Polissemia e Confusões

Quando se fala em formação, genericamente, somos levados a pensar de diversas áreas que não sendo contraditórias, possuem outros significados, mais vasto ou mais restrito, e de uma forma geral são definidas por conceitos próprios, porque estão condicionadas a meios e técnicas diferentes que são utilizados para a sua aplicação, porque os objectivos que se tenta atingir e os métodos a que recorrem, também têm diferença. É pois um caso de polissemia que causa muitas vezes a confusão entre as palavras similares a Formação, tais como ensino, aprendizagem ou educação mas que devem ser entendidas de modo distinto. Para estabelecer o contexto daquilo que se trata, façamos uma breve análise a cada um dos termos, iniciando pela palavra ensino.

O ensino caracteriza-se, de modo geral, pelo dever do professor transmitir ao aluno uma série de matérias previamente definidas, cumprindo apenas o programa estabelecido na maior parte dos casos sem que este tenha qualquer intervenção, isto somente difundindo de

modo linear e directo informação construída (Litwin, 2001). Por sua vez a aprendizagem é o processo de assimilação das matérias transmitidas, a centralidade deixa de estar contida no professor, mas no aluno, na sua capacidade de aprender muitas vezes obtida apenas com recurso a várias repetições (Litwin, 2001). A educação, embora também seja profícua em conceitos, é percebida como o conjunto de acções que pretendem e visam desenvolver no individuo, sujeito a tal processo, aptidões, saberes, competências, atitudes e comportamento que contribuam para o desenvolvimento da personalidade e inserção na sociedade (Cruz, 1998), sendo um conceito mais vasto que o de ensino (Cabanas, 2002).

Por último quando nos referimos à formação estamos a mencionar algo que constitui a acção ou processo, que deverá dar a todos os indivíduos o desenvolvimento pessoal básico, que permita a auto realização, a compreensão de si mesmo e do mundo, numa personalidade estruturada segundo um modelo desejado, visando desse modo transmitir competências e conhecimentos relacionados com o trabalho, diferentemente da socialização que se baseia no processo de assimilação das normas das organizações (Cabanas, 2002; Mintzberg, 1995) No quadro da filosofia da educação, a formação é entendida como uma acção de fora para dentro, acontecendo o inverso com a educação (Cabanas, 2002). Porém, o próprio termo “formação” se assume com diversas acepções. Consoante o âmbito em que seja utilizado ou, a abordagem que é feita deve ser analisada de um ponto de vista lato, já que dependendo do fim que lhe esteja subjacente, pode ser considerada de sensibilização ou pré-profissional procurando despertar o entusiasmo e conhecimento por uma certa área, e ser formação profissional, podendo ser presencial como à distância (Cruz, 1998).

## **1.2. O Mercado de Trabalho: Emprego/ Desemprego**

As transformações económicas e sociais a que temos vindo a aduzir, também foram relevantes no mercado de trabalho, marcado nos últimos anos por uma crise na quantidade e qualidade de emprego. Por um lado verificam-se elevadas taxas de desemprego que afectam diferentes categorias sociais que pelas suas características, se encontram mais vulneráveis à dinâmica do “sistema de emprego” (Rodrigues, 1996) uma significativa franja da população activa, tais como jovens, mulheres, desempregados de longa duração, deficientes motores e trabalhadores pouco ou nada qualificados.

Por outro lado, em termos qualitativos, assistimos à proliferação de casos de precariedade e instabilidade na relação salarial que se afigura, cada vez mais, como estando

provida de características concorrenciais. Aliada à diminuição da procura de trabalhadores, provocada por um mercado internacional cada vez mais exíguo para uma aptidão produtiva desmedida, a oferta direcciona-se, sobretudo, para pessoas qualificadas e polyvalentes. Porém esta oferta, derivada do sistema produtivo, encontra-se habitualmente desajustada do que o sistema de ensino fornece, uma vez que este não se orienta em exclusivo para um tipo de formação capaz de responder às aptidões necessárias às novas e renovadas lógicas que estruturam o mercado de trabalho. As mutações a nível europeu guiam-se para exigência de níveis qualificantes (escolares e profissionais) qualitativamente superiores, os quais implicam uma capacidade de resposta dos Estados Membros da UE no sentido da criação e fomento de políticas de formação e emprego capazes de responder às novas necessidades de um sistema produtivo em mutação (Gonçalves, 1997 et al.).

Nesse quadro, os chamados grupos de risco, pelos seus diminutos capitais económico, social e cultural, poderão tender para uma marginalização económica. Entre estes encontra-se a população jovem, que integra Recursos Humanos normalmente detentores de uma formação desajustada e, em alguns casos, incapaz de potenciar as suas capacidades de aprendizagem, e em consequência, de seguir as mudanças em curso. Desta forma, tornam-se alvo preferido das políticas empresariais de emprego marcadas por crescentes sinais de flexibilização aos mais diversos níveis. Essa circunstância resulta numa mudança qualitativa dos empregos oferecidos aos jovens, habitualmente caracterizados por enorme precariedade, sobretudo nos domínios da qualificação, dos salários e contratos.

A gestão de Recursos Humanos praticada no seio das empresas atribui especial atenção ao contexto regional/local do mercado de trabalho, optando por promover políticas de gestão da mão-de-obra mais ou menos flexíveis de acordo com o contexto em que operam. Explicam assim o recurso a formas precárias de emprego (os contratos de duração limitada ou a prestação de serviços) que permitem, mais facilmente, adaptar a quantidade de mão-de-obra ao volume e características da produção que é exigida pelo mercado. Pode dizer-se que é a própria dinâmica económica e não somente o mercado de trabalho, que está na base de criação de emprego. Convém recordar que as condições sociais e históricas que estimularam o discurso de carácter teórico sobre a inserção e desenvolveu num contexto de pleno emprego, no qual se pensava que o mercado do trabalho era constituído por empregos disponíveis, duradouros e garantidos, sendo o desemprego atribuído a anomalias ou disfunções verificadas no sistema educativo formal ou então derivadas das características sócio-psicológicas e ráticas do próprio indivíduo (Gonçalves, 1997).

A tradicional alusão ao pleno emprego e ao valor conferido ao “emprego para toda a vida” diluiu-se no escasso e precário mundo do trabalho contemporâneo. Este caracteriza-se, segundo as teorias da segmentação e do dualismo (Doeringer e Piore, 1971 e Piore e Berger, 1980)<sup>7</sup> por uma profunda plurisegmentação, a qual se polariza em torno de dois segmentos fundamentais. Um primário, formado, na maioria, por indivíduos possuidores de níveis de formação escolar e profissional elevados a quem as empresas oferecem condições de trabalho aliciantes, mormente a nível salarial, promocional e contratual, outro secundário que agrupa indivíduos com baixos níveis de qualificação escolar e profissional, em situações de desemprego, sub-emprego ou emprego precário. É este último segmento – que inclui, como já referimos jovens, mulheres, desempregados de longa duração, os indivíduos com deficiências motoras e os trabalhadores pouco ou nada qualificados – que as políticas de emprego terão de atender.

Perante o exposto, tanto ao nível científico como político tem-se defendido que a formação profissional, inserida no sistema de ensino formal, ou constituindo uma estrutura autónoma, poderá ter um relevo fulcral quando avaliada numa óptica de adequação das qualificações das pessoas ao mundo do trabalho, uma vez que lhes confere conhecimentos necessários ao processo de adaptação a um mundo laboral em constante mudança, designadamente ao nível dos saber-fazer, saber-ser e saber-aprender (Le Boterf, 1989).<sup>8</sup>

### **1.3. A Realidade Portuguesa nos Anos 70 e 80**

No caso português a formação profissional entrou muito mais tarde, do que na restante Europa, na agenda das políticas públicas devido a uma série de situações. Essa vertente durante muito tempo foi assegurada pela Escola, nomeadamente as ditas Industriais e Comerciais, e se a reforma do ensino técnico de 1948 teve por objectivo fulcral proceder a uma filtragem social de modo a criar uma elite de cariz liceal e universitário, limitando deste modo a mobilidade social (Grácio, 1986) já a reforma de Veiga Simão, datada de 1973, teve essencialmente como fim “democratizar” o ensino através da criação de um ensino secundário polivalente visando a estruturação da educação como motor do desenvolvimento económico. Porém, esse processo que para a época se mostrava ambicioso, foi travado com o 25 de Abril.

A ruptura produzida pelas tentativas de reforma subsequentes, nomeadamente com a abolição dos cursos técnicos deixou a sociedade “órfã” de um suporte que transmitia em

meio escolar as noções básicas de uma actividade profissional, conduzindo o aluno numa aprendizagem que se aproximava de modo significativo com a realidade da vida profissional, com a vantagem desta se encontrar no âmbito de uma escolha feita previamente (Azevedo, 1991). No entanto convém sublinhar que as alterações introduzidas em 1964, no sistema educativo, com o aumento da escolaridade obrigatória para seis anos já apontavam para a organização de um protótipo de ensino assente na formação escolar polivalente alargada orientando, gradualmente, a formação profissional para o exterior do sistema escolar (Azevedo, 1988).

Sem uma política coerente, e sem um rumo concreto, relativamente ao incremento da formação profissional, a par do desmantelamento da estrutura antes existente, assistia-se em finais dos anos 70, a uma profunda desadequação entre os recursos humanos formados pela escola e as necessidades do mundo de trabalho. A transição da comunidade escolar para o mercado de trabalho era marcado por uma falta de preparação gritante, quer no quadro profissional mas também escolar (Pedroso, 1993). Nos estudos elaborados naquela época por organismos internacionais de vários quadrantes de actividade, eram apontadas as deficiências existentes no país, e que aliás já haviam sido identificadas, e eram reconhecidas por diversas correntes de opinião, quer nos círculos do poder e parlamentares como nos meios académicos, no âmbito educativo e formativo (Stoer, 1986).

Os factores essenciais para essa situação eram “os elevados índices de abandono escolar precoce; enorme insucesso escolar ao nível do ensino primário e secundário; falta de formação de cariz profissional no ensino secundário devido à extinção dos cursos técnicos; incapacidade do ensino superior para dar respostas compatíveis com a formação profissional desejada pelo mercado de trabalho, ou não satisfazer as expectativas profissionais dos estudantes (Pedroso, 1993). Do resultado da comparação com outras realidades europeias, gerou no contexto nacional a noção de urgente intervenção, vindo a motivar uma aposta na educação e na formação profissional.

### 1.3.1. Pela Via do Ensino

Inicia-se pois um aturado trabalho que vai confluir na institucionalização do 12º ano em 1980, cujo objectivo era de munir o ensino secundário de uma variante profissional a partir do 9º ano de escolaridade. Neste sentido surgem os cursos de “via de ensino” orientados para o prosseguimento dos estudos, e via “profissionalizante” através do qual se pretendia

preparar para a rápida inserção na vida activa ou então para estudos superiores de curta duração no ensino politécnico. Porém, a experiência não teve o sucesso esperado, e apesar de outras tentativas, é a Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 (Lei nº 46/86 de 14 de Outubro) que procura por fim integrar a formação profissional no sistema de ensino, assumindo-se a formação para a vida activa com objectivo fulcral de todos os níveis.

Pelas ideias que o legislador pretendeu deixar ficar expressas no diploma legal “competete ao ensino garantir a formação profissional básica, isto é, para além da formação específica para um determinado nível e área profissional, tem sentido falar numa formação profissional geral” (Campos, 1989), visando neste âmbito ampliar a formação profissional para os jovens, que tenham concluído a escolaridade obrigatória e aos que não a concluíram até à idade limite da mesma, mas de igual modo se pretendia que essa formação fosse extensiva a trabalhadores que mostrassem interesse no aperfeiçoamento ou reconversão profissionais (Pedroso, 1993).

Refira-se que pelo facto da formação profissional surgir como alternativa não quer dizer que tenha, nem poderia ter, os padrões do ensino secundário regular, assentando as diferenças no facto de a da formação profissional ter como único objectivo a integração na dinâmica do mercado de trabalho, mas no ensino esse ser um entre muitos. Além disso a organização das duas vertentes também se distinguem em razão do processo no ensino exigir habilitações de entrada, qualificações de saída e duração mais rígidas do que a formação profissional, sendo também estruturadas em formas institucionais diversificada, apesar destas orientações registre-se o facto da aplicação prática da legislação ficar aquém da letra, visto regular a formação profissional apenas em contexto escolar, ainda que lhe fosse possível actuar em meio extra-escolar (Pedroso, 1993).

### 1.3.1. Visando o Mundo do Trabalho

Em 1991 deu-se mais um passo significativo (talvez o mais marcante de todos) no quadro da formação profissional. Foi obtido o acordo no Conselho Permanente de Concertação Social vindo a originar o quadro legal da formação profissional, traduzido na publicação do Decreto-Lei nº 401/91, de 16 de Outubro. Os parceiros sociais debateram vários aspectos da formação profissional e reconheceram a urgente necessidade de um novo enquadramento. Aparentemente, com a publicação deste decreto fica entendido que existem dois sistemas, ou antes dois sub-sistemas, um de âmbito escolar, integrado no ensino regular, disciplinado

pela Lei de Bases do Sistema Educativo e outro que se enquadra no mercado de trabalho cujo quadro legal se encontra naquele diploma e será regulado pelo Decreto-Lei nº 405/91, de 16 de Outubro. Os dois actos legislativos foram publicados em simultâneo.

Tendo imperado durante algum tempo certo desnorte no domínio da formação profissional, com diferentes actos legislativos para regularem, de forma avulsa, a variedade de iniciativas, quer em relação à formação profissional inicial quer à contínua, os diplomas citados ajudaram à criação de um quadro orientador estável e facilmente entendido por todos os agentes. Assim se verifica a entrada do Ministério do Emprego e da Segurança Social (hoje Ministério do Trabalho e da Segurança Social) nas políticas de formação profissional extra-escolar, cuja actuação o consagra como executor e o coordenador das medidas e políticas dirigida ao mercado de trabalho, enquanto ao Ministério da Educação caberá a actuação e responsabilidade no contexto escolar. Indesmentível é que no espaço de uma década aumentaram os actores e as políticas dirigidas para a formação profissional para as diferentes áreas. O desafio seguinte foi a certificação da formação profissional, mais uma vez exigindo a organização de diversas leis dispersas para alcançar um padrão que garantisse equidade e estabilidade, mas igualmente, validar as formações qualificantes, reconhecer a experiência dos trabalhadores e desenvolver acções de formação adequadas às exigências do mercado de trabalho (Castanheira, 1992).

## 2. O VALOR DOS RECURSOS HUMANOS

No centro dos processos de formação profissional, encontram-se os recursos humanos das organizações tidos como seu capital intangível. Apesar da evolução tecnológica que fez reduzir para poucas dezenas, no espaço de uma década, o número de profissionais necessários para executar tarefas que mobilizavam centenas de trabalhadores, não coíbe as organizações de quererem os melhores. Ainda que o campo de escolha também seja maior, o facto de poderem manter nos quadros profissionais altamente qualificados, determina que as empresas tenham interesse em dar-lhes mais formação, evitando a fuga para qualquer concorrente. As pressões verificadas no mercado, a ansiedade do mundo provocada pelo grau de competição gerado pela crescente globalização e a necessidade de sobrevivência, a imprevisibilidade, a empregabilidade, entre outros factos, são algumas das situações que no presente exigem pensar novas soluções na área educativa (Rodríguez, 2000). Esta condição de permanente alerta tem de começar exactamente no interior das próprias organizações sob

pena de verem o seu capital humano desvalorizar ou seguir outros rumos. O conjunto das profundas alterações no mundo leva a que as organizações tenham de estar constantemente atentas, de modo a que se possam adaptar para sobreviverem (Rodriguez, 2000).

Presentemente as pessoas são o componente fundamental das organizações, na medida em que são elas que detêm o conhecimento e as aptidões para reagir à incerteza, constituindo por isso um dos seus activos mais importantes e intangíveis, mesmo mais que as máquinas e procedimentos, fazem a diferença entre organizações e até países (Rodriguez, 2000). Deveras, na linha de maior circulação de informação, deu-se uma evolução do conhecimento e os cidadãos ficaram mais exigentes, pelo que, para responder a este desafio as organizações devem adquirir maior agilidade e flexibilidade (Rodriguez, 2000). Consequentemente, no seio das organizações e instituições, essa consciencialização, reorientou a óptica relativamente aos trabalhadores que tinham à sua disposição, vendo neles o meio de atingir os seus objectivos.

Qualquer que seja a sua missão ou fim, os recursos humanos assumem uma utilidade crescente e deixaram de ser vistos como mal necessário para passarem a ser, através das suas competências e capacidades, como um dos contributos fundamentais e indispensáveis à mudança, cada vez mais complexa e constante (O'Brien, 1996). Neste cenário tem de ocorrer uma actualização contínua dos recursos humanos de moldes a que possam ser os tais agentes da mudança, mas os mesmos precisam de adequada orientação e formação para poderem contribuir para a valorização e desenvolvimento da organização, dispensando assim o saber obtido e agir de livre vontade de acordo com as necessidades da empresa. Tal formação pode, no entanto, ser alcançada de forma voluntária ou obrigatória, constituindo-se como um dos factores constantes, conjugado com os fins pretendidos, tanto no âmbito pessoal como organizacional (Donnelly, 2000). No caso da formação voluntária identificamo-la como a que tem por fim alargar competências para uma resposta ajustada aos desafios colocados pela sociedade, enquanto a segunda se relaciona com objectivos pessoais de uma qualificação de nível mais elevado e com promoção (Donnelly, 2000).

## **2.1. Formação Inicial**

A formação inicial poderia ser entendida como aquela que se adquire durante todo o processo formativo dos indivíduos enquanto actores sociais. Teríamos assim que a formação inicial era aquela que se ia reunindo desde os primeiros anos de criança passados

nos bancos da escola até à entrada no mercado de trabalho, independentemente do grau de habilitações alcançado nesse percurso. Digamos que nessa perspectiva, a formação inicial, surgia e era resultado da cultura social dominante. Muitas pessoas estudaram e concluíram um curso de acordo com valores sociais que lhes foram inculcados, o que não quer dizer que fosse da área que desejavam ou no estabelecimento preferido. Também não está em causa se as condições em que o frequentou foram as ideais, mas sim que muitos cidadãos, de um modo ou de outro obtiveram habilitações ou qualificações para exercer determinada função. Contudo, tem sido cada vez mais evidente que essa “formação” não é suficiente ou é desajustada, isto sem querer pôr em causa a qualidade dos professores ou dos estabelecimentos de ensino frequentados no percurso de escolarização, quer se trate da escolaridade mínima como de uma licenciatura, ou ainda uma graduação mais elevada. O que se passa é que as mudanças registadas a nível das estruturas sociais, a complexificação e maior rapidez dos sistemas económico e tecnológico, influenciaram o universo do trabalho, ampliando as exigências colocadas aos trabalhadores, forçando-os a rapidamente se ajustarem a novas situações. (Coimbra, 2001).

Neste quadro é irresponsável qualquer pessoa, mesmo detentora de um curso superior, afirmar ou pensar que já nada mais tem para aprender. A assumpção de tal ideia é demasiado grave, mas também inconsciente, pelo que no mínimo se deve sempre optar por frequentar uma formação inicial. A formação profissional inicial, com as respectivas subcategorias, apresenta como objectivo a aquisição das capacidades indispensáveis para o desempenho inicial de determinada função ou profissão, a começar por uma formação de base que visa a obtenção dos conhecimentos fundamentais, capacidades práticas, atitudes e formas de comportamento que criem o suporte essencial para o exercício da profissão ou grupo de profissões, com vista a uma especialização posterior ou à ocupação imediata de um posto de trabalho (Cruz, 1998).

Não muito distante da apreciação e enunciado anterior, está o conceito aceite pela Comissão Interministerial para o Emprego no documento “Terminologia da Formação Profissional”, editado pela Direcção-Geral do Emprego e Formação Profissional em Novembro de 2001, referindo que a Formação Inicial: “visa a aquisição de capacidades indispensáveis para poder iniciar o exercício de uma profissão. É o primeiro programa que habilita ao desempenho das tarefas que constituem uma função ou uma profissão” (CIME, 2001)<sup>9</sup>. Aliás, esta comissão, que produziu alguns estudos sobre a temática, refere na Nota Introdutória do Relatório de 1997/1998 – publicado em Fevereiro de 2002 – sobre Inserção

Profissional que “a formação profissional, nomeadamente a formação profissional inicial, assume um papel cada vez mais decisivo na valorização dos recursos humanos numa sociedade que se pretende mais preparada para enfrentar os desafios do futuro em termos quer de crescimento económico e competitividade quer de desenvolvimento pessoal e societal com menos fracturas sociais e mais igualdade de oportunidades” (CIME, 2002)<sup>10</sup>.

Aqui ressalta que a formação profissional inicial é de importância estratégica para o desenvolvimento social, porque como em tudo na vida não se vai a lado nenhum sem dar o primeiro passo. É isso que transmite o CES (Conselho Económico e Social) no parágrafo do parecer sobre a Estratégia de Lisboa, que se cita: “Em matéria de formação profissional, o CES considera essencial que se atribua especial atenção à formação profissional inicial, assegurando que nenhum jovem se insira e permaneça no mercado de trabalho sem competências profissionais adequadas. Nesse sentido, importa concretizar e articular medidas de combate ao abandono escolar precoce com medidas de formação profissional na empresa, dando particular ênfase à efectivação da cláusula de formação para jovens empregados com 16 a 18 anos sem qualificações profissionais” (CES/Pimpão, 2005).<sup>11</sup>

## **2.2. Formação Contínua**

Seguindo uma dedução lógica, e com poucas hipóteses de ser errónea, poderá afirmar-se que a formação contínua será aquela que se desenvolve no seguimento da inicial, com um carácter permanente com o objectivo de melhorar e aperfeiçoar competências e capacidades conferidas por esta. Todavia, não nos compete fazer doutrina e como tal recorreremos mais uma vez ao conceito apresentado pelo CIME, definido como “Formação que engloba todos os processos formativos organizados e institucionalizados subsequentes à formação profissional inicial com vista a permitir uma adaptação às transformações tecnológicas e técnicas, favorecer a promoção social dos indivíduos, bem como permitir a sua contribuição para o desenvolvimento cultural, económico e social” (CIME, 2001).

Exibe-se ainda outra análise, que se prende essencialmente com a amplitude do conceito, “A formação profissional contínua engloba o aperfeiçoamento, a reconversão, a reciclagem e a promoção profissional” (Cruz, 1998). Talvez seja este o momento que mais justifica o processo de levantamento de necessidades, como já referido, articulado com o ajustamento à capacidade formativa. Para as organizações obterem proveito competitivo, com a inserção na formação de conhecimentos tácitos, deve existir uma estrutura

coordenadora das actividades formativas (Cruz, 1998; Rodriguez, 2000). A sua inexistência acarreta os inerentes resultados negativos, ficando na dependência externa (saberes e cultura organizacional) podendo mesmo ocorrer uma série de iniciativas e respostas descoordenadas perante as necessidades existentes aquando da inclusão do trabalhador no seio do ambiente laboral (Cruz, 1998; Rodriguez, 2000).

Todavia não se pense que a formação será panaceia para todos os males, pois só devidamente pensada, estruturada e coordenada poderá atingir os seus objectivos, assim o propõe Rui Canário ao recordar como “escreveu Ferry (1983) a formação instituiu-se como um dos grandes mitos do século XX, impondo-se como uma espécie de resposta mágica «a todas as interrogações, a todas as perturbações, a todas as angústias dos indivíduos e dos grupos»”(Canário, 2002). Tal elevação das “expectativas depositadas nas virtualidades da formação é, paradoxalmente responsável pela passagem da euforia à decepção e consolidação de sentimentos de cepticismo face à ineficácia relativa em termos de mudança efectiva, de processos de forte investimento na formação” (Canário, 2002).

No entanto, também não se deve ter a orientação oposta, pois as organizações que para fazerem face à competitividade, optarem por diminuir custos numa conjuntura menos favorável – e ao invés de apostarem na inovação ou reengenharia de processos – decidiram ou decidem extinguir ou diminuir a actividade de formação, estão a hipotecar o futuro. Daí que, ao pretenderem retomar as acções formativas, terão de fazer um trabalho acrescido de reconquista dos intervenientes quanto à seriedade das acções de formação (Cruz, 1998). Um dos factores que pode actuar negativamente, como condicionante, ao desenvolvimento da formação ou de acções de formação, é o afastamento do local de trabalho durante o período em que decorre, pelo que torna de crucial importância a adopção das tecnologias de informação e comunicação (Cruz, 1998; Rodriguez, 2000).

A ideia de formação contínua que tem sido desenvolvida, sobretudo no âmbito das políticas europeias para uma aprendizagem ao longo da vida, acaba por actuar como um factor de uniformização de um largo mecanismo que abrange desde o sistema educativo até à plenitude das condições de emprego e de trabalho (Dubar, 1996). Assim a formação dos trabalhadores no activo, ao tentar aproximar a oferta formativa subsequente ao período pré-profissional do progresso conjunto dos sistemas educativo e produtivo, apenas contribui para o agravar as desigualdades derivadas de diferenças registadas ao nível da eficácia da formação inicial (Dubar, 1996). Um aspecto que além de não produzir retorno significativo para os trabalhadores pouco qualificados ou indiferenciados, ainda encerra a identificação

com alguém cuja rentabilidade para a empresa não é, de imediato, visível ou para quem o emprego pode estar em causa (Dubar, 1996). Mais do que investir no aprofundamento da sua formação (pessoal, social ou cultural) ou na melhoria do estatuto socioeconómico, estes indivíduos tentam defender ou conciliar posições e adquiridos actuais, adoptando uma atitude, em geral, defensiva em relação a este tipo de situações (Azevedo, 1999).

Importa igualmente questionar alguns mecanismos e princípios directores das várias acções de orientação vocacional, considerando que a tradicional sequência educação /formação, profissão e emprego já não é compatível com as novas realidades (Azevedo, 1999). Apesar de tudo, por considerarmos importantes, mais uma vez recordamos algumas linhas do parecer do CES: “A aprendizagem ao longo da vida é, actualmente, um dos principais desafios da nossa economia e sociedade. Tal implica a adequação dos sistemas de educação e formação profissional, nomeadamente reforçando a sua articulação e orientando-os para o objectivo da aprendizagem permanente ao longo da vida. A formação ao longo da vida é um dos instrumentos fundamentais para a adaptabilidade das organizações aos novos contextos económicos e para a transição da economia portuguesa para uma economia competitiva, baseada no conhecimento, a merecer um esforço de todos os envolvidos – Governo, empresas e trabalhadores ” (CES/Pimpão, 2005).

### 3. FORMAÇÃO NO SECTOR PRIVADO

Tanto quanto a nossa investigação conseguiu aprofundar, as primeiras tentativas de institucionalização da Formação Profissional ter-se-á verificado nos princípios da década de 60 do século passado, com a publicação do Decreto-Lei nº 44 506, de 10 de Agosto de 1962 que criou o Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra, antecessor do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), criado pelo Decreto-Lei nº 519-A2/79, de 29 de Dezembro, ao qual foram atribuídas, além de outras, as competências de “...participar na concepção da política de emprego e formação profissional e assegurar a sua execução...”, de acordo com a redacção do artigo 4º do referido diploma legal.

Todavia após esta data que a formação profissional passou a fazer parte da agenda política portuguesa e considerada como uma das políticas públicas fundamentais para o desenvolvimento do país, isto é em vésperas dos anos 80. Esta década ficaria marcada pelo aparecimento de muitos centros de formação profissional, quer estando na esfera do próprio IEFP, quer em resultado de diferentes tipos de iniciativas, sobretudo parcerias com diversos

intervenientes da sociedade, ainda que o fim que estava nas suas origens fosse comum, qualificar os trabalhadores. Desta política, entre muitos outros, resultaram da assinatura de protocolos firmados entre IEFP e associações patronais de diferentes sectores de actividade o CENFIC (Centro de Formação da Indústria da Construção Civil e Obras Públicas), CENFIM (Centro de Formação Profissional da Indústria Metalúrgica ou Metalomecânica) e o CINTEX (Centro de Formação Profissional da Indústria Têxtil), tendo como fim a promoção de acções formativas tanto de índole inicial como contínua de modo a preparar os formandos com qualificações ajustadas às necessidades e características técnico-produtivas do respectivo sector.

Na década seguinte, e em virtude de continuar a existir um grande afastamento entre a realidade escolar a integração no mundo trabalho, dá-se a explosão das escolas profissionais, com características muito próprias, onde o objectivo passava por capacitar os indivíduos com qualidades técnicas em áreas específicas mas também garantir que ao concluir essa formação possuíam uma equivalência ao ensino tradicional. Este foi um modelo que também serviu para estancar o crescente insucesso escolar que começou a ser uma preocupação dos diversos governos, e era igualmente resultante de parcerias com especial destaque para as autarquias, associações empresariais e fundações, na sua maioria de cariz regional ou local (Pedroso, 1993). A esta época corresponde ainda a disseminação de empresas de formação, ou crescimento de iniciativas de carácter sindical ou de outro tipo de associações, tendo em vista a formação profissional dos cidadãos, ou pelo menos um enquadramento sócio-profissional. Apesar dessa agitação, há em certos sectores a noção que o investimento na formação profissional foi um desperdício.

Volvido mais que um quarto de século da atenção, mais consistente, das políticas de formação profissional no nosso país talvez tenha chegado o momento de avaliar quais os contributos dados todos os organismos para a evolução profissional de modo a contrariar, ou confirmar as suspeições que circulam em certos campos da opinião pública. Dê-se-nos a liberdade de aqui transcrever as palavras mais críticas que sobre o tema já tivemos oportunidade de ler: “a história da formação durante vinte anos no nosso país, fornece mais razões de temor do que de ousadia, tanto dinheiro se gastou e tão pouco se aproveitou...” (Carreira, 2007), e continua com desabrida convicção apontando as causas aos próprios poderes públicos, pois “A história de duas décadas de formação constitui um sinal inequívoco da nossa incapacidade pública para pensar, para decidir, para organizar e para exigir honestamente.” (Carreira, 2007).

Se a tais declarações juntássemos outras tão cáusticas como: “não tenho visto qualquer órgão do Estado pedir contas da «formação» em Portugal: nem dos dinheiros gastos nem dos sectores abrangidos, nem da aprendizagem conseguida, nem dos responsáveis políticos que a promovem.” (Carreira, 2007), é certo que ficaríamos com péssima imagem da formação profissional. No entanto não se devem tomar tais críticas por mais ferozes que sejam como uma verdade irrefutável, pois alguns estudos avaliativos se têm feito e bastará consultar algumas páginas electrónicas da Direcção-Geral do Emprego e da Formação Profissional para o confirmar.

#### 4. FORMAÇÃO PROFISSIONAL NO SECTOR PÚBLICO

As dinâmicas sociais e económicas já referidas, impuseram, também, ao Estado uma adaptação aos novos tempos. Sendo um actor social com uma responsabilidade superior aos demais, os cidadãos exigem-lhe uma maior flexibilização das estruturas e uma maior aproximação aos problemas concretos da sociedade. Emergem então, e ganham relevo, as correntes doutrinárias da necessidade da reforma da Administração. Os processos começam a verificar-se nas décadas de 1960 e 1970, sendo possível que fossem mais significativos que os que se lhes seguiram entre 1980 e 1990 (Peters, 2000), mas foram sobretudo estes últimos que mais fizeram sentir o seu impacto reformista devido à rapidez com que se processou a sua implementação a nível mundial. Imaginou-se que para acautelar a acentuação da crise seria necessário encontrar a solução mais adequada, dado que o modelo de Estado-Providência se apresentava esgotado, *demasiado grande para resolver pequenos problemas e demasiado pequeno para resolver grandes problemas* (Bell, 1987).

No entanto não bastava fazer uma reorganização de serviços ou de práticas, pois para se poder considerar a reforma como um processo justo é necessário que essa justiça se revele nas políticas públicas notoriamente imparciais e equitativas de acordo com as situações de vida, de trabalho e da produtividade como agentes impulsionadores da criação de riqueza e bem-estar (Mozzicafreddo, 2003). A reforma da administração pública apresentava-se como necessária na perspectiva do conveniente uso dos recursos colectivos, mas complexa devido à envolvente organizacional em que se inseria, e conflitual pelo suposto esvaziamento das competências que lhe cabem com a sua transferência para outros actores, mas ainda onerosa ao optar-se pela reorganização e modernização, em razão dos meios envolvidos (Mozzicafreddo, 2003).

Porém para colocar em prática a reforma era essencial dar as ferramentas ajustadas aos trabalhadores, e entre elas a formação profissional apresentava-se como indispensável (Graça, 2005). Resulta, pois, nas abordagens anteriores a necessidade, ou mesmo a urgência, de um enquadramento formativo destinado aos trabalhadores da Administração Pública, como factor preponderante na reforma orgânica desta. Digamos que genericamente até 1974 o panorama não era nada lisonjeiro no quadro da formação profissional dos funcionários, dos diferentes patamares da Administração do Estado se bem que o III Plano de Fomento (1968-1973) tenha dado um primeiro sinal com a “necessidade de organizar cursos de formação e aperfeiçoamento profissional a níveis diversos e especialmente em organização e métodos” (Rocha, 2005a). Mas a situação era inquietante pois o funcionário, tinha um papel neutral e distante apenas aplicando as regras gerais ao caso concreto com que deparava, numa execução de métodos interiorizados por uma aprendizagem administrativa de práticas cristalizadas pelo passar dos tempos, moldando-lhe os hábitos profissionais de modo que “não fosse homem nem besta, mas estátua” (Rocha, 2005a).

Esse facto traz à discussão o cariz estrutural e “o que se passava na Administração como um todo, até há década de 70, as preocupações relativamente aos recursos humanos da Administração Pública prendiam-se essencialmente com a questão de regulamentação jurídica das relações de trabalho, estando a vertente organizacional e gestonária à margem do processo formal de funcionamento dos diferentes serviços” (Madureira, 2004). É evidente que tendo as políticas de formação profissional obtido no sector privado uma evidente importância a partir da década de 80, o mesmo se verificaria no sector público, ainda que mais lentamente.

A função essencial da formação profissional é a de apetrechar os formandos com os meios necessários para executar determinadas tarefas, logo qualificá-los de acordo com as exigências do mercado de trabalho, neste caso com os desafios da Administração Pública num contexto de elevada pressão para a aprofundar a sua reforma. Ora se esse pode ser um meio singular para melhorar as aptidões e os desempenhos dos funcionários na execução de determinada tarefa, por outro lado pode ter o alcance mais vasto de estimular e fortalecer o processo de mudança organizacional no sentido de “transformar os enfoques, as formas ou os âmbitos de trabalho da instituição” (Sisternas, 1999). Nesse sentido, Pessoa de Amorim vê como deficiência no âmbito da gestão dos recursos humanos da administração pública, “a não consideração da formação profissional como elemento essencial da política de emprego público” (Amorim, 1997<sup>12</sup>, citado por Madureira 2004). Reforçando essa ideia,

propõe como meio de atingir a modernização “investir na formação da função pública, qualificar e capacitar a administração” (Amorim, 1997, citado por Madureira 2004).

Sintetizando, caberá clarificar que nos finais da década de 70 (do século passado) e no início da subsequente ganham relevo a preocupações com a formação profissional, não só no quadro das actividades privadas, sector empresarial, mas igualmente no âmbito do sector público administrativo. Assim no que diz respeito à Administração Pública (Administração Central) foi instituído, em 1979, o Instituto Nacional de Administração com “a missão de contribuir, através da Formação, da Investigação Científica e da Assessoria Técnica, para a modernização, da Administração Pública e para a qualificação dos seus funcionários” (INA, 2008)<sup>13</sup>, e seguindo igual padrão de inovação na área formativa em 1980 é criado o Centro de Estudos e Formação Autárquica com a finalidade de “contribuir para o aperfeiçoamento e modernização da administração autárquica, através da formação dos seus agentes, da investigação aplicada e da assessoria técnica das autarquias locais” (CEFA, 2008)<sup>14</sup>. Ainda que estejamos perante duas entidades de certo modo diferentes e com públicos alvo distintos não deixa de ser assinalável o paralelo dos pressupostos em que assentam, essencialmente no respeitante à missão/objectivo de ambos, indiciando uma efectiva aposta na formação de funcionários tanto da administração central como da administração local.

#### **4.1. Administração Central**

Retomando a ideia já expressa, o III Plano de Fomento (1968-1973), dado a conhecer em 1968, menciona pela primeira vez o aspecto formativo dirigido aos funcionários públicos, como “a necessidade de organizarem cursos de formação e de aperfeiçoamento profissional a diversos níveis especialmente no domínio da «organização e métodos» ” (Madureira, 2004), mas até essa data nunca tal preocupação se revelou em relação a uma Administração Pública demasiado arreigada a uma cultura burocrática. Mesmo que se tivesse conhecido uma certa evolução no sentido de implementar essas orientações, não tiveram os reflexos desejadas pois em 1996, o relatório da OCDE sobre Portugal referia o facto de até 1974 nunca ter existido uma política integrada de formação profissional.

Será pois, após Abril de 1974 que se inicia um processo de desenvolvimento da formação profissional para os funcionários públicos, com o aparecimento, em 1976, do Serviço Central de Pessoal, no qual subsistia o propósito de fomentar uma formação mais

adequada e sistemática para os funcionários da Administração Pública central. Em 1980, aquele organismo viria a ser substituído pelo Centro de Formação da Administração Pública, passando sucessivamente pela tutela da Presidência do Conselho de Ministros (1980), Direcção Geral do Emprego e Formação (1984) e Direcção Geral da Administração Pública (1986). Entretanto em 1979 fora criado o Instituto Nacional de Administração (INA), essencialmente preparado para conferir formação a funcionários da Administração Central do Estado. Em simultâneo verificava-se a elaboração de programas de formação no seio dos vários Ministérios, sendo que em finais dos anos 80 cada qual geria os seus núcleos de formação, ainda que não coincidentes em número (Madureira, 2004).

Todavia tem sido o Instituto Nacional de Administração, após a sua criação, à imagem de outras práticas europeias a desenvolver cursos de formação para funcionários da Administração Pública, sobretudo para os quadros dirigentes, de onde se destaca o Curso Avançado para Dirigentes iniciado em 1983. Depois, em 1998, é dado o primeiro passo para accionar a criação de uma elite de dirigentes com elevado grau de responsabilidades na Administração Pública através da formação conferida pelo Curso Avançado de Gestão Pública iniciado em 2001. Dois anos mais tarde (2003) é criado o Curso de Alta Direcção em Administração Pública, visando conferir formação adequada aos novos paradigmas, derivados das mutações sociais e económicas que influíram nos modelos organizacionais, copiando a linha de orientação seguida pela administração dos EUA. Este padrão assenta, na aptidão para dirigir pessoas, comunicar e celebrar parcerias, na competência de gestão dirigida para obter resultados, e competência de gestão de recursos materiais e tecnológicas. A Lei nº 2/2004, de 15 de Janeiro, deu-lhe relevo ao estabelecer no artigo 12º a obrigação de concluir curso para todos os dirigentes intermédios da Administração, adivinhando-se aí um modo de qualificação transversal dos dirigentes, essencial à realização da reforma.

#### **4.2. Administração Local**

Se o panorama anterior a Abril de 1974 na Administração Pública, designada Central, era do modo descrito anteriormente, mais vincado era esse aspecto na Administração Local, despojada de competências e atribuições até à publicação do Decreto-Lei nº 768/75, de 31 de Dezembro, que apenas lhe deu espaço de manobra de âmbito financeiro, e cuja autonomia financeira e administrativa só ficou consagrada pela Constituição da República de 1976. Com efeito ao funcionar como simples extensão do braço centralizador

político/administrativo do país, como tal o seu parente pobre, as autarquias não dispunham de recursos humanos quer em número quer nem qualidade além do estritamente necessário para manter a porta da sede do município aberta (Bilhim, 2004).

Os poucos “servidores do Estado” – como então se designavam – eram recrutados entre as famílias amigas para os trabalhos de secretaria e por vezes entre famílias necessitadas os indiferenciados que faziam os trabalhos mais modestos. A formação, quando a tinham, era o resultado do percurso escolar que poderia acabar na terceira ou quarta classe (o que se designa hoje primeiro ciclo), ou quando muito na frequência ou conclusão de um curso liceal ou numa escola industrial (Canário, 2002). A aprendizagem profissional era feita no local de trabalho seguindo o modelo burocrático e hierarquizado, um saber de experiência feito, respeitando à risca a legalidade normativa do país.

Porém, logo após 1976, no seguimento das eleições autárquicas, e há medida que iam sendo transferidas competências para as autarquias, logo se viu que não bastava a experiência dos trabalhadores dos municípios, nem o seu esforço, para fazer face às novas exigências que decorriam desse processo. Ainda que pretendessem, dar formação aos seus funcionários, os municípios viviam ainda condicionados pelas questões financeiras e por outras preocupações como fosse a construção de infra-estruturas, descorando o aspecto formativo, ou adiando a sua consecução para datas posteriores. A par das diferentes atribuições de carácter técnico que exigiam um conhecimento específico em determinadas áreas, ocorria uma profusão legislativa que era necessário adequar à máquina administrativa que entretanto ia emergindo. Por outro lado os municípios viviam vários processos de evolução simultâneos que lhes mereceriam redobrada a atenção: o percurso da consolidação democrática do país; a sua própria democratização; a descentralização de atribuições e competências; e as inovações vindas do exterior, influenciando as políticas nacionais no sentido da reforma do Estado que sem ter sido um Estado-Providência tinha de acompanhar a rápida evolução para o Estado Liberal. Desse modo era difícil que os meios governativos municipais vissem, na formação dos funcionários, grande relevância (Bilhim, 2004).

Todavia, como já referimos, no final da década de 70 dá-se a viragem indispensável para o desenvolvimento da formação profissional. Além da criação do IEFPP, o Instituto Nacional de Administração foi criado pelo Decreto-Lei nº 160/79, a 30 de Maio, com o objectivo de contribuir para a formação profissional dos funcionários públicos. Por fim as políticas públicas reconheciam a necessidade de formação profissional como uma condição de se atingir o desenvolvimento. É essa percepção que se vai alargar à Administração Local

de igual modo que o pensado em relação à Administração Central. Assim, quase de seguida, embora já no início dos anos 80, pelo Decreto-Lei nº 161/80 de 28 de Maio é criado o Centro de Estudos e Formação Autárquica, que se irá instalar em Coimbra. Pode, pois, afirmar-se que são contemporâneas um do outro os dois organismos responsáveis pela formação profissional dos “funcionários públicos” e assentes na mesma filosofia visto que apresentam um idêntico regime jurídico, e possuem objectivos similares ainda que destinados a públicos oriundos de diferentes realidades e com uma relação laboral em distintos enquadramentos do Estado.

Nos anos subsequentes foram aparecendo outros modelos de formação profissional para os funcionários municipais com a realização de acções de formação de curta duração, da iniciativa de empresas privadas que as propunham aos municípios, ora por orientação dos próprios que tanto as promoveram isoladamente como no contexto das associações de municípios que integravam. Se as promovidas por municípios ou suas associações tendiam a ser estruturadas de acordo com as suas necessidades, centradas em matérias relacionadas com as suas actividades, o mesmo não se passava, com a maior parte das fornecidas por entidades exteriores. Estas estruturavam-se nos modelos de “*lógica de oferta*” (Madureira 2001) em que é apresentado um conjunto de cursos ou acções entre os quais se procede de seguida a uma escolha, sem os municípios terem intervenção na definição dos conteúdos formativos. Na avaliação sobre o Programa Integrado de Formação para Modernização da Administração Pública (PROFAP) César Madureira salienta que a maioria da Formação Profissional ainda segue este padrão. Daí a pertinente reflexão sobre a manutenção de “o papel hegemónico das entidades promotoras na definição da formação, o que conduz à persistência da determinação da formação pela lógica da oferta relativamente à procura, o que explica parcialmente o facto de a formação se desenvolver tendencialmente, à margem dos problemas reais das organizações e dos seus processos de trabalho” (Canário, 2002).

#### 4.2.1. Outras Experiências Formativas

Outra variante surgida, foi o projecto Foral – Programa de Modernização para as Autarquias Locais, que foi criado em Novembro de 2000 tendo como pano de fundo a conciliação entre o dever nacional de concorrer para a modernização da Administração Pública, sobretudo na vertente da Administração Local e uma circunstância excepcional, provavelmente única, de poder contar com um suporte financeiro devido à disponibilização

desses meios no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio. Essa nova intervenção dos governos no seio das políticas de formação, com o apoio financeiro da União Europeia, decorre da perspectiva reformadora da Administração Pública que vem sendo desenvolvida nos países da OCDE e que tem raízes nos anos noventa do século passado (Canário, 2002).

No actual quadro de reforma identificam-se processos de integração económica de natureza supranacional que estão a decorrer, “nomeadamente no processo de construção da União Europeia e que vêm questionar as tradicionais configurações e missões do Estado” (Canário, 2002). A consciência de que na Administração Local se está viver um processo de modernização, vertido na transferência de competências, impondo-lhes novas exigências marcadas por uma complexidade crescente às quais se torna difícil responder de forma adequada, justificam a aposta. Se por um lado a reforma administrativa do Estado Central tem, usualmente, usufruído dos meios para ir avançando, isso já se torna bem mais delicado ao nível das autarquias pela dificuldade em obter receitas, e mesmo quando as possuem não entendem as despesas com a formação como um investimento estratégico capaz de ajudar a alterar as rotinas e as práticas demasiado tradicionalistas que persistem (Canário, 2002).

A proximidade com as populações que distingue a Administração Local, confere-lhe outras responsabilidades mas também outra visibilidade perante os cidadãos e as empresas, no entanto como tipo específico de Administração Pública tem, na sua origem, como um dos vectores básicos fornecer serviços e produtos de qualidade. Daí a importância do programa Foral que foi executado por diversos actores, através da realização de projectos de formação aos quais as entidades se candidatam, e ao qual o próprio CEFA aderiu.

Resumindo. A formação profissional em Portugal só assumiu alguma relevância a partir da década de 80 do século passado, até aí o ensino, com mais ou menos dificuldade respondia a uma sociedade pouco exigente em termos de qualificações profissionais. Com o advento dos novos desafios empresariais foi possível detectar as falhas, sendo necessário arrear caminho e os governantes, empresários e sindicatos decidiram-se a desenvolver políticas activas de Formação Profissional.

A Administração Pública que era cada vez mais pressionada pelos cidadãos também compreendeu que os seus funcionários tinham de adquirir novas aptidões para responder à Mundialização e à Globalização. E se esse aspecto era importante para a Administração Central também o era para a Administração Local. Assim o INA e o CEFA, foram criados à imagem do mesmo objectivo, ainda que direccionados para públicos diferentes.

## **CAPÍTULO IV – O CEFA**

Quando em Maio de 1980 o Diário da República publicava o Decreto-Lei nº 161/80 que criava o Centro de Estudos e Formação Autárquica (vulgo CEFA), ainda muito pouco se tinha evoluído no sentido de assumir a importância da formação profissional como factor de desenvolvimento económico. Por essa época, em plena crise económica, vivia-se em Portugal, no que se refere ao sistema de educação-formação, de crítica generalizada, quer dos diversos sectores nacionais de opinião, quer de instituições internacionais que analisaram o sistema educativo português (Pedroso, 1993).

O país saíra, há menos de uma década, de um regime autoritário e vivera os primeiros anos de débil democracia em sucessivas convulsões sociais que em nada ajudavam o tecido económico, facto que numa primeira fase contribuiu para o mundo empresarial ter ficado completamente desmantelado e sem capacidade de resposta. Porém, mesmo depois, com a reorganização das empresas, o investimento no capital humano, e a ascensão estratégica do valor da formação profissional estavam longe de ser uma realidade, bem como de o relacionar com os diversos aspectos capazes de promover mudanças. Estes aspectos aliados ao facto de terem ocorrido, nesse espaço de tempo, duas crises económicas – “crises petrolíferas” – (1973 e 1979), e o país ter caído numa situação económico-financeira dramática, afastou as atenções noutro sentido, procurando sobretudo fazer face à difícil condição das finanças.

Seguindo a corrente vinda da União Europeia, a que aspirava pertencer, no último ano de 70 reformula-se todo o sistema de apoio ao emprego e adquire foros de institucionalização a formação profissional com a criação do Instituto do Emprego e Formação Profissional, mas já antes havia sido constituído Instituto Nacional de Administração, ao qual se seguiu o CEFA como terceiro pilar da estrutura de Formação Profissional, no sentido de apetrechar, também, os funcionários dos municípios com os meios essenciais para acompanharem as alterações sociais e económicas que se iam registando. Com isso procurava-se que todo o funcionalismo (central e local) possuísse as mesmas ferramentas para encarar as mudanças exteriores, mas ainda para que assumissem papel relevante na Reforma do Estado que se começava a delinear. Aliás, o Decreto-Lei que criou CEFA estabelece que este organismo prosseguirá os seus fins em articulação com o INA. No desenvolvimento da sua actividade o CEFA mantém relações de intercâmbio com diversas instituições congéneres de vários países. Integra também, entre outros, a Rede

Europeia de Centros de Formação Autárquica (ENTO), a União Internacional da Administração Local (IULA) e a União de Cidades Capitais Luso-Afro-Américo-Asiáticas (UCCLA). No âmbito da cooperação internacional, ao longo dos tempos tem privilegiado a ligação aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

## 1. CARACTERIZAÇÃO

O CEFA, é um instituto público dotado de personalidade jurídica e com autonomia cultural, financeira, administrativa e como a própria denominação deixa antever não se limita à formação dos trabalhadores que exercem as suas funções nos municípios, muito embora esta seja a actividade proeminente, mas é igualmente um centro de estudos direccionado para a realidade autárquica do país. A conjugação destas duas vertentes, conferem-lhe uma responsabilidade acrescida no quadro da administração do Estado enquanto veículo formativo, mas também enquanto espaço de reflexão sobre vários aspectos, entre os quais a própria reforma do Estado e o modo da poder implementar a nível local, e os efeitos que a mesma terá na vida e reorganização dos municípios.

Na formulação legislativa que lhe conferiu o estatuto jurídico inicial (Decreto-Lei nº 62/85 de 13 de Março) faz menção a estudos “que transcendem as necessidades imediatas de formação dos agentes locais” (Melo, 1988), visto abordar no seu articulado a competência para apoiar ou elaborar trabalhos de assessoria técnica com o fim de resolver “os problemas práticos das autarquias” (Melo, 1988). Aquando da aprovação do diploma o legislador mostrava a determinação, não só em criar um espaço formativo para uma certa camada de população trabalhadora, mas igualmente transmitir-lhe uma ideia de dinâmica na gestão da coisa pública local (*res publica*), dado que “revela ainda a preocupação do governo de 1980 de assegurar a interacção de investigação e formação na transformação qualitativa que pretendia para a vida autárquica portuguesa” (Melo, 1988).

O facto de se conjugarem os Estudos e a Formação, dos funcionários municipais, no seio de uma mesma instituição conduz à percepção que uma e outra área constituem a base de conhecimento teórico e prático em alargado entendimento das realidades locais, dependentes de factores históricos, culturais e sociais que se complementam e desse modo influenciam o trabalho autárquico numa relação com os problemas concretos de cada localidade que são os mesmos com que se debatem no seu dia-a-dia os trabalhadores dos municípios. Nessa óptica “combinando o estudo da realidade autárquica com a formação,

os fundadores do CEFA mostraram assim o sentido integral e integrado que deve assumir a actividade formativa desta instituição.” (Melo, 1988) Fica claro ao longo da leitura de toda a legislação que concorreu para a viabilidade do CEFA que a obrigação fulcral da instituição é a de “contribuir para o aperfeiçoamento e modernização da Administração Autárquica” (Melo, 1988), o que não pretender dizer que a função se limite somente pela formação dos trabalhadores municipais e pelo desenvolvimento de estudos, mas de igual modo tem um papel importante na promoção de iniciativas de informação para que consiga atingir os seus objectivos, designadamente através de actividades capazes de sensibilizar os eleitos locais para as “técnicas de gestão modernas e para a importância da formação e aperfeiçoamento do pessoal administrativo autárquico” (Melo, 1988).

Criado, o Curso de Administração Autárquica, com o fim de preparar os candidatos a funcionários dos municípios, os que já desempenhavam tais tarefas não foram esquecidos, pelo legislador, consequência natural do reconhecimento que o seu índice formativo estava aquém das exigências crescentes do novo sistema de gestão que aos poucos se ia impondo ao nível municipal. Contudo, outros funcionários ali têm frequentado cursos específicos, o que lhes permite agir no trabalho administrativo a nível local com conhecimentos essenciais para executarem as tarefas com elevado grau de qualidade.

Outro aspecto característico do CEFA, que vale a pena referir, é o facto de caber á Associação Nacional de Municípios Portugueses a designação da maioria dos elementos dos órgãos gestores, o que se compreende por ser esse o âmbito genérico das suas acções e competências. O Conselho Geral e o Conselho Directivo são os principais órgãos do CEFA, sendo o Conselho Geral constituído por um colectivo de 29 personalidades nomeadas pelo Governo (7) ou indicadas pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (14), também pela Associação Nacional de Freguesias (4), tal como por diferentes entidades em representação dos funcionários das autarquias (4). O Conselho Directivo é nomeado pelo Governo, depois de ouvir a Associação Nacional de Municípios e o Conselho Geral. Este enquadramento orgânico decorre do Decreto-Lei nº 160/2201, de 18 de Maio e visou atribuir representatividade á Associação Nacional de Freguesias, nos órgãos da instituição, até essa época inexistente.

Todavia, no que respeita à nossa investigação o que mais importa salientar na estrutura orgânica da instituição, é a existência de uma Divisão de Formação Inicial e uma Divisão de Formação Contínua, como se pode ver no organigrama reproduzido abaixo (figura 4.1). De acordo com estabelecido na lei o conselho directivo do CEFA, é incumbido

de fazer e aprovar os vários regulamentos da instituição. A 30 de Janeiro de 2003 o órgão deliberou aprovar o novo regulamento da organização de serviços e o novo organigrama do CEFA, que posteriormente foi ratificado pelo conselho geral a 31 de Janeiro de 2003. Desse documento, ressalta para interesse da nossa investigação – Curso de Administração Autárquica/ Formação Profissional Inicial – o que se encontra estabelecido no número 4 do artigo 2º, e que a seguir se transcreve:

“4. À Divisão de Formação Inicial compete:

- a) Promover, dirigir e avaliar os cursos de formação inicial presencial (aquela que supõe a presença simultânea em sala de formador e formandos) instituídos no CEFA, designadamente o Curso de Administração Autárquica, o Curso de Formação Profissional para Fiscais Municipais, os Cursos de Formação para a Carreira de Polícia Municipal, o Curso de Especialização em Gestão Urbanística, o Curso de Formação Profissional para Estagiários das Carreiras Técnica e Superior, o Curso de Especialização em Assuntos Culturais no Âmbito das Autarquias e outros cursos que venham a ser lançados pelo CEFA;
- b) Promover activamente a colocação dos diplomados com os cursos referidos na alínea anterior, fazendo a gestão das reservas de recrutamento legalmente consagradas.
- c) Organizar os cursos de formação ligados aos processos de reconversão profissional dos funcionários autárquicos.” (CEFA, 2008)

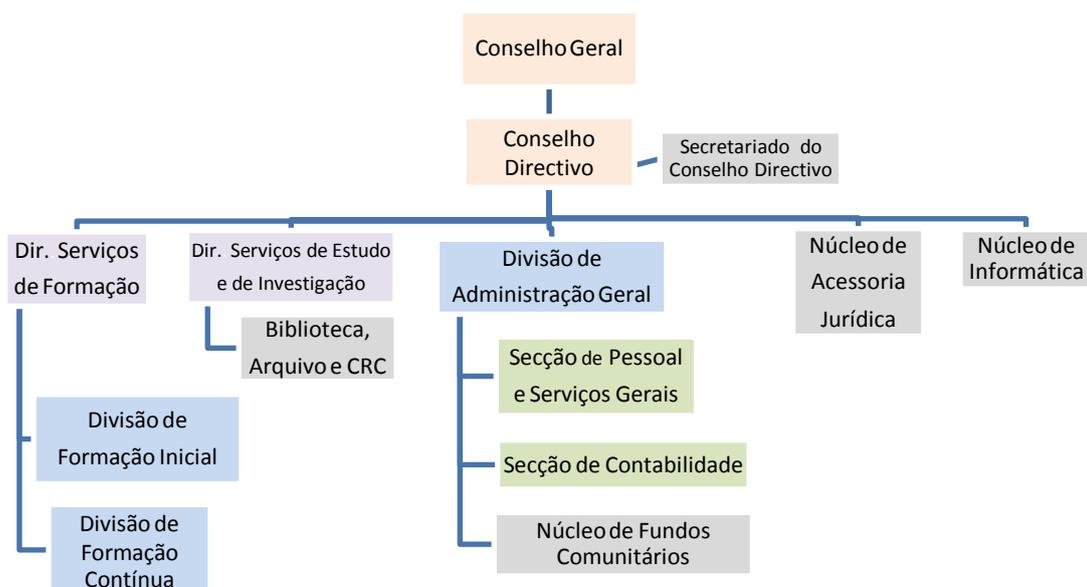


Figura 4.1 – Organigrama do CEFA, onde se podem identificar as Divisões de Formação Inicial e Formação Contínua. (Fonte: <http://www.cefa.pt>)

## 2. OS PRIMEIROS PASSOS

Por si só o diploma que instituiu o Centro de Estudos e Formação Autárquica, (Decreto-Lei nº 161/80, de 28 de Maio) não solucionou de imediato o problema da formação profissional dos funcionários dos municípios, pois foi necessário esperar mais algum tempo até começarem a ser ministrados os primeiros cursos de formação. O CEFA que na fase inicial se encontrava na dependência do Ministério da Administração Interna, conheceu um período de instalação de dois anos, posteriormente renovado por idêntico tempo. No entanto a legislação fundadora não deixa dúvidas quanto às razões da sua criação, e na qual se pode enquadrar a Reforma do Estado, naquela perspectiva da descentralização, mas igualmente da melhoria do desempenho dos diferentes segmentos de Administração do Estado, bem como dos intervenientes mais directos, seja os executores das tarefas que emergem com as decisões políticas.

Assim, o preâmbulo daquele diploma legal começa por referir “O fortalecimento do Poder local exige que os membros eleitos das autarquias locais se apoiem em serviços de alto nível de eficiência, o que, por sua vez, determina que estas sejam guarnecidas por funcionários preparados, competentes e possuidores de um conhecimento claro do seu papel e estatuto”. Aqui se reconhece a necessidade de melhor preparação dos funcionários para responder à complexidade crescente da administração local. Vem em idêntico sentido o parágrafo seguinte que suporta a opção tomada: “Os graus progressivamente mais elevados de autonomia técnica e financeira de que os municípios já vêm desfrutando têm de ser complementados por uma situação paralela no campo administrativo. Só um desenvolvimento equilibrado dos três factores assegura a correcção da resultante, não se devendo, por isso, descurar em qualquer dos domínios apontados.”

Ainda nesse contexto, justificando e em comparação entre diferentes funcionários, podemos ler: “Se no campo técnico os funcionários, têm os seus instrumentos de formação natural nos estabelecimentos de ensino existentes, embora requeiram naturalmente acções de actualização, que podem ser contemplados no âmbito das próprias instituições de apoio às autarquias ou em colaboração com as escolas, a verdade é que a especificidade das tarefas a executar pelos elementos envolvidos em actividades de carácter administrativo e financeiro requerem modo de formação com carácter diverso. Elas pressupõem uma educação de base sólida e vasta, mas o tipo específico das tarefas administrativas das autarquias exige grande familiarização com áreas que as transformam num domínio

específico da Administração Pública”. Nesta abordagem denota-se, de imediato, que a par da necessidade de munir os funcionários municipais com as qualificações exigidas para o bom exercício das suas tarefas, se identificam os funcionários em causa, como sendo os administrativos e que se pretende com a formação, um “alto nível de eficiência”, de modo a que sejam competentes e detentores de um conhecimento claro do seu estatuto.

No artigo 2º, alínea a) determina-se que esses objectivos serão conseguidos através da organização de cursos de formação, enquanto a alínea b) se refere a curso de aperfeiçoamento e estágios para aqueles que já desempenhavam funções nas autarquias. Uma vez que o CEFA se encontrava ainda numa fase de instalação, e como tal não tinha hipóteses de apresentar propostas para a realizar cursos (alínea b do artigo 5º), dava liberdade à Comissão instaladora para que em nome da instituição recorresse a entidades públicas ou privadas para promover cursos intensivos de curta duração, destinados aos funcionários existentes (alínea c, artigo 5º). Esta situação (fase de instalação) vai manter-se até a aprovação do Estatuto Jurídico em 1985 (Decreto-Lei nº 62/85, de 13 de Março), tendo sido aprovado anteriormente a estrutura orgânica pelo Decreto-Lei nº 76/82, de 4 de Março que igualmente prolongou o período de instalação por mais dois anos tal como havia previsto o diploma inicial, bem como estabelece a localização da sua sede em Coimbra.

É o diploma citado que define a realização do Curso de Administração Autárquica, nos seguintes moldes: “Além de outras actividades de formação, o CEFA ministrará um curso de administração autárquica, de índole profissional, aberto a candidatos que possuam, pelo menos o curso complementar dos liceus ou equivalente ou pertençam aos quadros do funcionalismo administrativo autárquico” (no número 1, artigo 6º). O primeiro destes cursos decorreu no ano lectivo de 1982/83, só se concretizando em razão da colaboração do Instituto de Formação e Emprego, que comparticipou financeiramente na sequência de um protocolo estabelecido entre as duas partes a 11 de Agosto de 1982, antecedendo a aprovação do curso pela Portaria nº 800/82 de 24 de Agosto (Melo, 1988).

Num momento em que já estávamos em fase de conclusão do presente trabalho, o CEFA I. P. foi extinto pelo Decreto-Lei nº 98/2009, de 28 de Abril, que em simultâneo criou a Fundação para os Estudos e Formação Autárquica – Fundação CEFA, que “sucede ao CEFA I. P. no conjunto dos seus direitos e obrigações, bem como na prossecução dos seus fins e atribuições de serviço público” (Artigo 3º).

### 3. CURSOS MINISTRADOS

Se em 1982 o CEFA necessitou da colaboração/apoio para levar a cabo o primeiro Curso de Administração Autárquica, na actualidade aquela instituição denuncia uma dinâmica que pode ser avaliada pela quantidade de formação que promove. No presente o CEFA desenvolve por ano mais de 400 cursos destinados aos funcionários municipais, contando entre eles, 17 com cariz de formação inicial, no qual incluímos o Curso de Administração Autárquica. No âmbito da formação contínua, o plano de acções para o ano de 2009, aponta para a realização de 396 momentos formativos, a que acrescem dois destinados a dirigentes e um curso de formação por e-learning. No quadro da formação profissional inicial, além do Curso de Administração Autárquica, encontramos uma excepcional variedade, que podem ir desde a formação para Bombeiros Profissionais, Fiscais, Polícias Municipais, Assessoria Jurídica dos Municípios, ou Gestão Urbanística, só para focar alguns.

Quanto aos cursos de formação contínua, o âmbito é muito mais lato (como é compreensível), e tanto podem ser de Administração de Pessoal para as chefias Operárias; Atendimento ao Público e Resolução de Conflitos; Criação, organização, coordenação e orientação de equipas de Trabalho; Dinâmicas de Grupo e Condução de Reuniões; Estratégia organizacional e competitividade; Organização de um Serviços de Atendimento (Front-Office) e muitos outros que se tornaria demasiado fastidioso enumerar mas podem ser conferidos na página electrónica do CEFA (site ou sítio) em “<http://www.cefa.pt>” a qualquer momento. No tocante ao curso e-learning destina-se à iniciação de e-formadores, isto é formadores à distância com recuso a meios de tecnologias de informação.

Os outros dois cursos a que anteriormente fizemos referência, tem como público-alvo os funcionários dos municípios que detenham cargos de direcção superior e intermédia da Administração local, e designam-se respectivamente Curso de Estudos e Formação para Altos Dirigentes da Administração Local (CEFADAL) e Curso de Gestão Pública na Administração Local (GEPAL). Em qualquer dos casos está subjacente a promoção das novas competências técnicas e gestionárias exigidas aos titulares de cargos de direcção intermédia, de acordo com os padrões da nova gestão pública, difundindo conhecimentos em áreas relacionadas com a inovação, a qualidade, a gestão por objectivos e a orientação para os resultados.

É objectivo central transmitir de modo sólido conhecimentos pluridisciplinares ligados às capacidades exigidas para o exercício dos cargos de direcção, com especial

atenção nas matérias afins aos grandes panoramas de competências técnicas e culturais exigíveis presentemente ao exercício da função dirigente. Pretende-se igualmente impulsionar a elaboração de uma consciência e atitude profissional direccionada para os valores da qualidade, inovação, responsabilidade e serviço ao cidadão. Não menos importante será a consolidação uma capacidade de reflexão crítica fundamentada e transmitir a base de interiorização de modelos funcionais de liderança eficaz e mobilizadora. Em ambos os casos a formação decorre maioritariamente em sala, com 300 horas no primeiro caso e 160 no segundo, ao que se adiciona ciclos de conferências sobre assuntos importantes e de especial interesse para a actual Administração Pública, no contexto de reforma que a mesma está viver. A avaliação dos formandos encerra a realização de provas escritas e trabalhos de grupo e individuais sobre as matérias cursadas.

#### 4. O CURSO DE ADMINISTRAÇÃO AUTÁRQUICA

O Curso de Administração Autárquica, aquele a que subordinamos a nossa investigação, foi concretizado com a publicação do Decreto-Lei nº 76/82, de 4 de Março, embora já estivesse implícito no diploma que criou o Centro de Estudos e Formação Autárquica (Decreto-Lei nº 161/80, de 28 de Maio), mas é na Portaria nº 800/82, de 24 de Agosto que se dá luz verde para a realização da primeira edição do mesmo. Tendo como objectivo fundamental promover a modernização e a aquisição de competências pelos candidatos a funcionários dos municípios, e dos trabalhadores administrativos já existentes, através de uma formação multidisciplinar adequada ao conteúdo funcional dessa actividade, é uma formação de cariz inicial, intensiva que ocupa grande parte da semana e é ministrada em horário laboral, e subordinada ao regime de avaliação contínua. Deve no entanto atender-se que este curso conheceu duas fases que não sendo distintas, assentam em algumas diferenças, tendo presidido às alterações verificadas a melhoria do mesmo.

A primeira fase corresponde à vigência da Portaria nº 800/82, de 24 de Agosto, e nesse ano marcou o início dos cursos, em resultado do protocolo com o Instituto do Emprego e Formação já antes citado. As condições de admissão estavam condicionadas à aprovação em concurso que incluía provas escritas de Português e de Cultura Geral às quais se seguia um teste de orientação profissional, podendo candidatar-se às mesmas os cidadãos que fossem detentores do 11º ano de escolaridade (curso complementar dos liceus) ou equivalente, exceptuando os funcionários administrativos autárquicos (bem como os

antigos escriturários) que eram aceites a concurso desde que possuíssem, no mínimo, o 9º ano de escolaridade ou equivalente.

Após a aprovação os candidatos eram divididos em dois grupos específicos, designados pelas letras, “A” compreendendo aqueles que não tinham vínculo com a administração local, e “B” os que desempenhavam funções administrativas no âmbito das autarquias. Pela portaria criadora do curso, foi limitada a inscrição anual a 60 candidatos, correspondendo ao grupo A 60% desse contingente e ao grupo B 40%, sendo que os possíveis alunos oriundos de países estrangeiros que se podiam candidatar, nomeadamente de países de expressão oficial portuguesa, não contavam para esse número. Neste sentido é de realçar que desde início o CEFA esteve autorizado a estabelecer acordos, mediante uma autorização do Ministério da Administração Interna, com outros organismos para permitir a inscrição e frequência do curso a naturais de outros países, pese embora a primazia fosse especialmente para formandos oriundos dos países de expressão portuguesa.

O curso estava estruturado em quatro semestres, e podia incluir além das disciplinas curriculares a presença em seminários, colóquios ou conferências organizadas pelo CEFA. O primeiro semestre era considerado de formação básica, enquanto os segundos e terceiros eram característicos da especialização e o último correspondia a estágio em serviço nos municípios. Todavia os funcionários estavam isentos deste período de estágio, mas em contrapartida tinham um dia por semana em que eram obrigados a prestar serviço nas respectivas autarquias, sendo por isso a carga horária dividida por quatro dias. A frequência do curso era para todos os efeitos incompatível com matrícula em curso do ensino superior, e as ausências às aulas em número superior a 20% da carga horária em qualquer disciplina determinava a imediata perda de aproveitamento do semestre em que isso se verificasse.

A segunda etapa decorre da aprovação da Portaria nº 948/95 de 5 de Agosto, que de um modo reflectido procurou inserir melhorias no Curso de Administração Autárquica, tirando partido dos doze anos de experiência. A alteração que desde logo ressalta prende-se com as condicionantes prévias dos candidatos, visto no novo contexto, aos funcionários, além da habilitação escolar antes estabelecida, exigir o desempenho de pelo menos dois anos em funções administrativas autárquicas. Também o concurso de admissão sofreu modificações com o abandono do Teste de Orientação Profissional, subsistindo as provas de Português e de Cultura Geral, mantendo-se a média de 10 valores (escala 0 a 20) para ser admitido, tendo a nota mínima para aprovação passado de 5 para 8 valores em pelo menos uma das provas (devendo a outra ser naturalmente superior).

Outra inovação ocorreu na organização do curso que passou para dois semestres, correspondendo cada um a doze semanas lectivas, e entre os quais decorria um estágio, em serviço numa autarquia, de oito semanas do qual estavam dispensados os formandos funcionários. Com o novo diploma permite-se que o formando que não obtenha aproveitamento a qualquer disciplina, até um máximo de duas, as frequente no semestre ou ano seguinte, o que não acontecia anteriormente e determinava a necessidade de repetição integral do semestre. No que respeita ao regime de incompatibilidades este diploma é omissivo quanto à hipótese do formando frequentar cursos do ensino superior em simultâneo.

Por último cabe uma análise sobre o regime específico dos formandos funcionários, que em ambos os diplomas é concretizado no artigo 8º. Na portaria inicial dispensava-se os alunos do grupo B (funcionários) da formação básica e do estágio, embora estivesse obrigado à apresentação de um relatório final. Os horários de aulas e outras actividades era definido de modo que os funcionários prestassem um ou mais dias de trabalho nas autarquias e enquanto mostrassem assiduidade e aproveitamento eram considerados como destacados no CEFA, sem perda de qualquer regalia, remuneração ou abono correspondente à sua categoria, devendo o CEFA, mensal e semestralmente, dar a conhecer ao órgão executivo da autarquia de origem do funcionário daqueles aspectos formativos.

Por outro lado para a matrícula ser concretizada, o formando necessitava de autorização prévia, do órgão executivo, da autarquia em que fosse funcionário. A partir de 1995 os formandos que trabalham nas autarquias frequentam todo o curso, mantêm-se as prerrogativas quanto ao horário, quanto à condição de destacado, quanto à informação a prestar pelo CEFA, acrescidas do aspecto do tempo de formação, para todos os efeitos legais, ser contabilizado como prestado na categoria do funcionário, e ainda o facto da nota final do curso, igual ou superior a 14 valores determinar a classificação de serviço, no ano da frequência, de Muito Bom.

#### 4.1. VANTAGENS DOS FORMANDOS

Além da vantagem que decorre da própria formação, como um processo de capacitação individual (Canário, 2002) o Curso de Administração Autárquica acrescentava ainda uma vasta lista de benefícios para quem o frequentasse com sucesso, seja, obtivesse o respectivo diploma, só emitido após a apresentação e aprovação de um trabalho final de curso, versando uma das matérias ministradas. Pensado para dois tipos de público diferentes, e

ainda sujeito às alterações produzidas pela segunda portaria, não obstou a que fosse estabelecido um razoável leque de benefícios para os formandos que o concluíram.

Assim na sua primeira versão, o diploma de curso, quanto aos formandos do grupo A, isentava-os de vínculo à função pública, bem como de concursos de ingresso na carreira administrativa das autarquias, constituindo a reserva de recrutamento para aqueles lugares. Conferia-lhes habilitação correspondente a um curso de formação técnico-profissional complementar, assim como, apesar do tempo mínimo legal de permanência em cada categoria, dispensava-os de todos os concursos de provas exigidas para acesso às categorias superiores, até primeiro-oficial inclusive, ou equivalente, e às demais até ao topo da carreira se frequentassem, com rendimento, um curso de aperfeiçoamento profissional no CEFA.

Os funcionários, formandos do grupo B, beneficiavam do que se acabou de expor, e ainda da contagem, para todos os efeitos legais, do tempo de frequência do curso como tendo sido prestado na respectiva categoria, tal como da classificação de serviço de Muito Bom, durante a frequência do curso, caso a nota final correspondesse a 14 valores ou nota superior. Com o segundo diploma, aquele que se encontra de momento em vigor, a maioria das matérias foram remetidas para o Decreto-Lei 247/87, de 17 de Junho, nomeadamente no que se prevê nos artigos 19, 20º e 24º, retirando muitas das vantagens antes idealizadas, mas com a mais recente legislação (Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro) este diploma foi revogado, e essas vantagens foram anuladas em definitivo.

Como nota de síntese, refira-se que o surgimento do CEFA (hoje Fundação CEFA), se inseriu numa estratégia global de Reforma do Estado, entendida em dois vectores de origem diversa mas objectivos concordantes. Por um lado, o de estimular e investir na formação profissional como factor crucial de desenvolvimento do país. Por outro, o de apetrechar não só o sector empresarial privado, mas também o sector administrativo do Estado, com as ferramentas essenciais para atingir esse desiderato.

No quadro de transferência de competências e atribuições para a Administração Local, os municípios eram demasiado carentes de meios técnicos em certas áreas. A criação do CEFA foi um modo de sanar essas debilidades e colocá-los em pé de igualdade com a Administração Central. Desse modo, maior receptividade haveria para acolher as novas transferências, como para permitir que os municípios pudessem assumir o papel de motores do desenvolvimento à escala micro.

## CAPÍTULO V - ANÁLISE DOS DADOS

No presente capítulo iremos apresentar a interpretação dos dados recolhidos, de acordo com o que já foi referido na introdução deste trabalho, procurando desse modo encontrar as respostas para as perguntas de partida que então lançámos: Em que medida os municípios do distrito de Santarém investiram na formação atribuída pelo Curso de Administração Autárquica? Qual o contributo dessa formação para a reforma da Administração Local nos municípios do distrito?

Para dar resposta a estas perguntas, optámos por recolher dados em dois ambientes distintos, de modo a possibilitar uma maior fidelidade ao estudo. Por um lado junto da instituição que ministrava, e continua a ministrar, o Curso de Administração Autárquica, a formação alvo da tese aqui apresentada, isto é o CEFA (Centro de Estudos e Formação Autárquica). Por outro, procurámos junto dos municípios do distrito obter a informação possível, quer com o intuito de complementar aquela quer com o objectivo de formular algumas comparações.

Serão pois esses dados, e respectiva análise, que nos propomos expor nos dois subcapítulos subsequentes, deixando uma apreciação geral em antecipação das conclusões para um terceiro ponto.

### 1. INFORMAÇÃO OBTIDA NO CEFA

Sublinhe-se desde já, mais uma vez, que a análise que se desenvolve assenta somente nos formandos do Curso de Administração Autárquica, tido como Curso de Formação Inicial no sentido que lhe foi dado pela Portaria 800/82, de 24 de Agosto (já abordada). Tal análise, visa avaliar o impacto ou vantagem nos municípios do distrito de Santarém, acolhendo, não só, os formandos funcionários, como aqueles que em virtude do diploma legal atrás citado estavam em condições de garantir tal estatuto no futuro imediato (após o final do processo formativo). De igual modo se perspectiva interpretar o peso da Reforma a nível da Administração Local (no Distrito de Santarém), por influência do curso.

Como já se referiu em momento anterior o Curso de Administração Autárquica, conheceu a sua primeira edição em 1982, como resultado de um protocolo assinado com o Instituto do emprego e Formação Profissional (IEFP). Foi tendo como ponto de partida essa data e o ano de 2005 que desenvolvemos o estudo agora apresentado. Neste espaço de tempo o CEFA levou a efeito 23 edições do curso que analisamos, na sua maior parte

realizados em Coimbra. Numa primeira fase, o curso estava dividido em quatro semestres e um período de estágio final, mas a partir da 14ª edição passou a suportar apenas dois semestres, intercalados com um estágio que decorria sempre num município, como antes. Modificado o modelo não se alteraram os objectivos que eram os de dotar os municípios de técnicos administrativos devidamente capacitados para estimularem (na administração local) o incremento das novas ópticas da administração pública num quadro de reforma do Estado, iniciada em Portugal país numa fase adiantada do século XX, apenas após a estabilização do sistema democrático, mas que já ocorria há vários anos noutros pontos do globo, nomeadamente nos países Ocidentais.

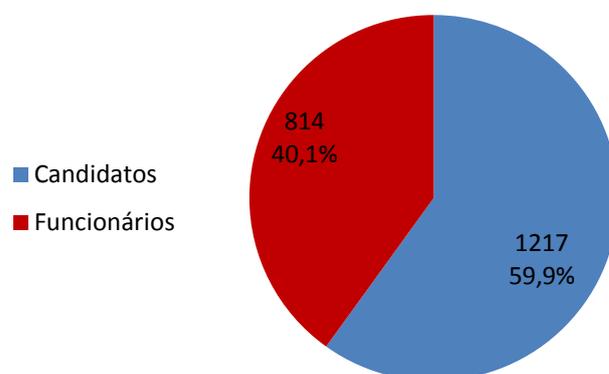


Gráfico 5.1 – Relação de Formandos nas 23 edições do Curso de Administração Autárquica. Funcionários/Candidatos

Tendo como objectivo a formação profissional dos trabalhadores administrativos no contexto dos municípios, o Curso de Administração Autárquica previa no seu regulamento um contingente anual de 60 formandos. Estes por sua vez eram organizados em duas turmas diferentes. O grupo A com cerca de 60% dos seleccionados incluiria os candidatos a funcionários, e o grupo B com 40% abrangia os funcionários, de acordo com o expresso no Gráfico 5.1. Esta distinção, pretendia por um lado capacitar os futuros administrativos com os conhecimentos técnicos adequados aos novos modelos de gestão da administração pública, e ainda contribuir para a melhoria do desempenho profissional dos funcionários no contexto dos novos desafios que o diploma regulamentar aplicou à administração local (conforme Portaria 800/82, de 24 de Agosto).

Na linha do que se expressou no parágrafo anterior há a salientar que desse modo assegurava-se, não só que os futuros funcionários seriam apetrechados, com ferramentas, adequadas à reforma da administração, para o desempenho nas funções, como também que os trabalhadores que já se encontravam no activo seriam munidos de iguais instrumentos, visando a alteração de práticas e mentalidades. Para complementar este entendimento, essa portaria determinava que nos concursos de acesso para lugares da carreira administrativa no âmbito da administração local, por cada duas vagas existentes, uma teria de ser preenchida com um diplomado do CEFA, com o Curso de Administração Autárquica, visando assim uma valorização técnica nos quadros administrativos dos municípios.

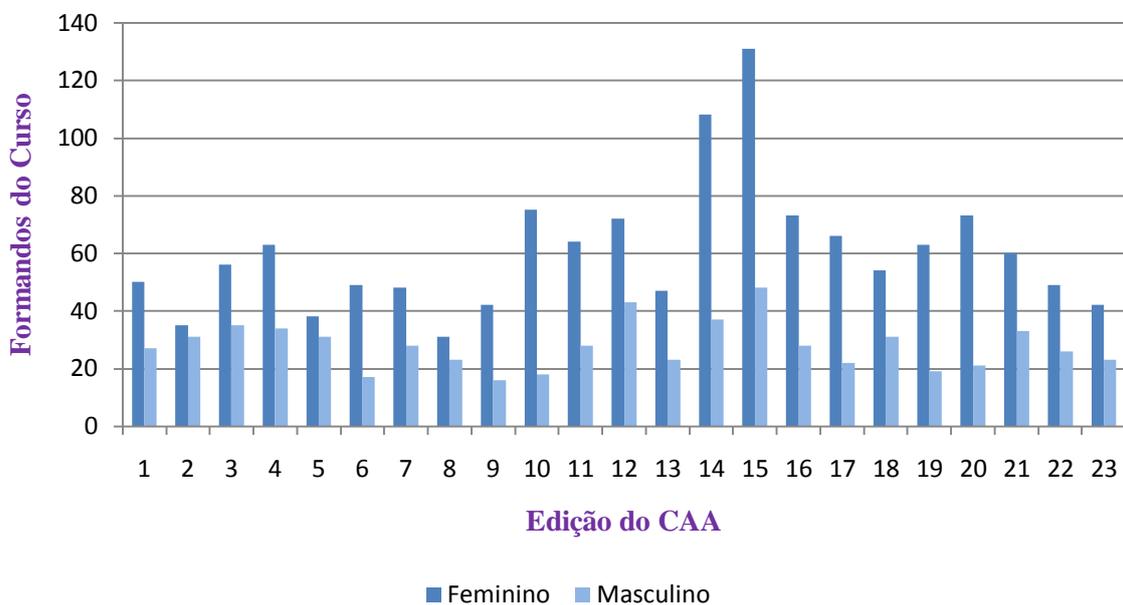


Gráfico 5.2 - Formandos, segundo o género, por cada edição do Curso de Administração Autárquica (CAA).

Em termos globais no âmbito do Curso de Administração Autárquica, o CEFA formou nas 23 edições estudadas, 2031 cidadãos. Apesar destes números, equivalentes a uma média de 88 (oitenta e oito) por edição – estabelecendo o regulamento a inscrição de 60 por ano – saliente-se que muitos candidatos à formação foram privados de a frequentar por terem sido eliminados na prova de selecção multidisciplinar que era necessário superar. Prática que, dado o modo de recrutamento, tendia a reunir os melhores num processo selectivo que se pudesse vir a repercutir-se na aplicação da reforma da administração já em andamento. O índice de frequência, por distribuição anual, retratando aquilo que referimos, pode confirmar-se no Gráfico 5.2, ultrapassando a centena em algumas das suas edições.

### 1.1. Caracterização dos formandos

Na medida em que “a formação profissional tem como objectivo o desenvolvimento das capacidades dos recursos humanos para poder alcançar maiores níveis de eficácia e eficiência e melhor qualidade de serviços” (DGAEP, 2005), é necessário transmitir uma imagem do tipo de indivíduos de que estamos a falar. Num quadro de caracterização dos formandos que frequentaram o Curso de Administração Autárquica, no Centro de Estudos de Formação Autárquica, procuraremos transmitir uma análise do contexto global, abordando a condição dos formandos, considerando a realidade de serem candidatos a funcionários administrativos, ou por outro lado já desempenharem essas funções nos quadros dos municípios. Noutro sentido, será analisado o género dos bem como será levado em linha de conta o escalão etário em que se enquadravam á data do início da formação profissional aqui retratada.

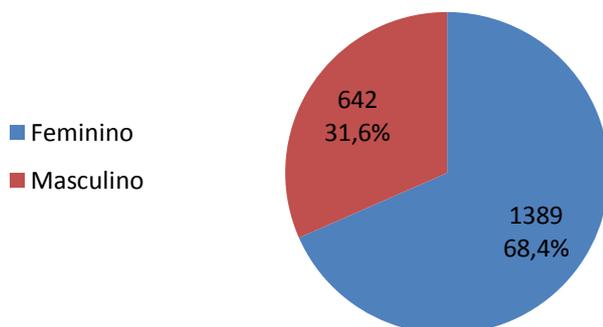


Gráfico 5.3 – Representação dos Formandos por Géneros. Em número e percentagem.

Caberá, contudo, mais uma vez salientar que o âmbito desta análise se prende apenas com funcionários de cariz administrativo, ou candidatos a tal estatuto, no contexto dos municípios e ainda que numa primeira abordagem a pesquisa seja feita de modo extensivo, mais adiante ela se restringirá ao distrito de Santarém. Segundo números da Direcção Geral da Administração Local esse grupo profissional representaria em 2005, cerca de 14% dos trabalhadores dos municípios, correspondendo a números muito próximos de 11.500 funcionários, com grande incidência nos distritos de Lisboa e Porto. Porém, no distrito de Santarém essa média rondará os 5,5%, perto dos 620 trabalhadores dos serviços administrativos.

Da observação do Gráfico 5.3, que nos permite avaliar o panorama geral do género de formandos que estão em causa, bem como seu número e percentagem, salienta-se que o mesmo abrange tanto os funcionários municipais como os candidatos a esse estatuto, que ao longo de 23 edições frequentaram o Curso de Administração Autárquica. Como é notório, na apresentação exibida, a maioria dos formandos eram do sexo feminino, atingindo em diversas ocasiões a proporção significativa de 2/3 dos participantes na formação.

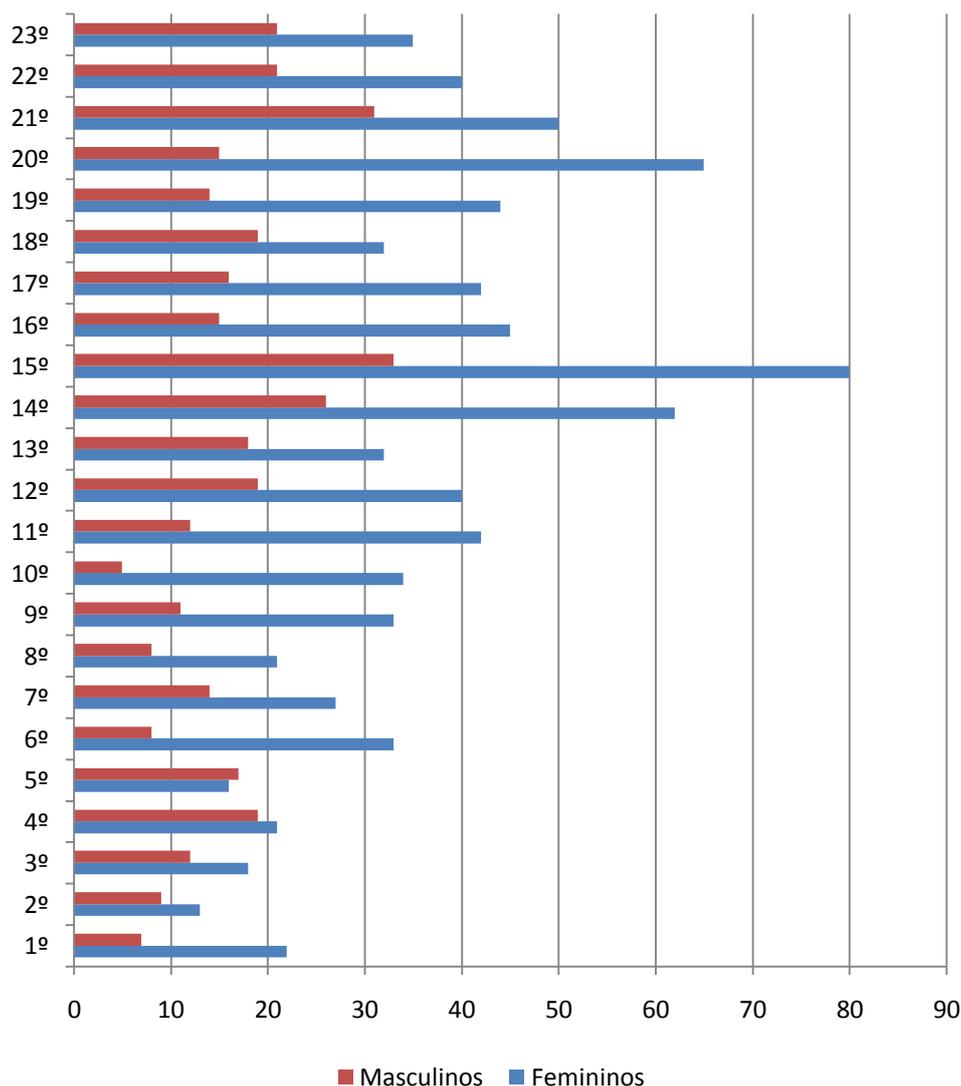


Gráfico 5.4 – Candidatos a Funcionários por cada edição do CAA e diferença de género.

Estes números de certo modo, confirmam uma prevalência do género feminino no sector administrativo dos municípios, transmitido no Balanço Social das Autarquias, a 31 de Dezembro de 2007, num documento produzido, publicado e distribuído sob orientação

da Direcção-Geral da Autarquias Locais no ano seguinte (2008, DGAL<sup>15</sup>). Tal panorama é tão evidente quando fazemos uma análise a o global dos formandos como se optarmos por fazer avaliações segmentadas, conforme o grupo de origem, como se atesta dos dados inscritos no Gráfico 5.4 (candidatos a funcionários dos municípios) ou ainda como é possível constatar da análise ao Gráficos 5.5 (trabalhadores municipais), em que se mantêm esse padrão de prevalência.

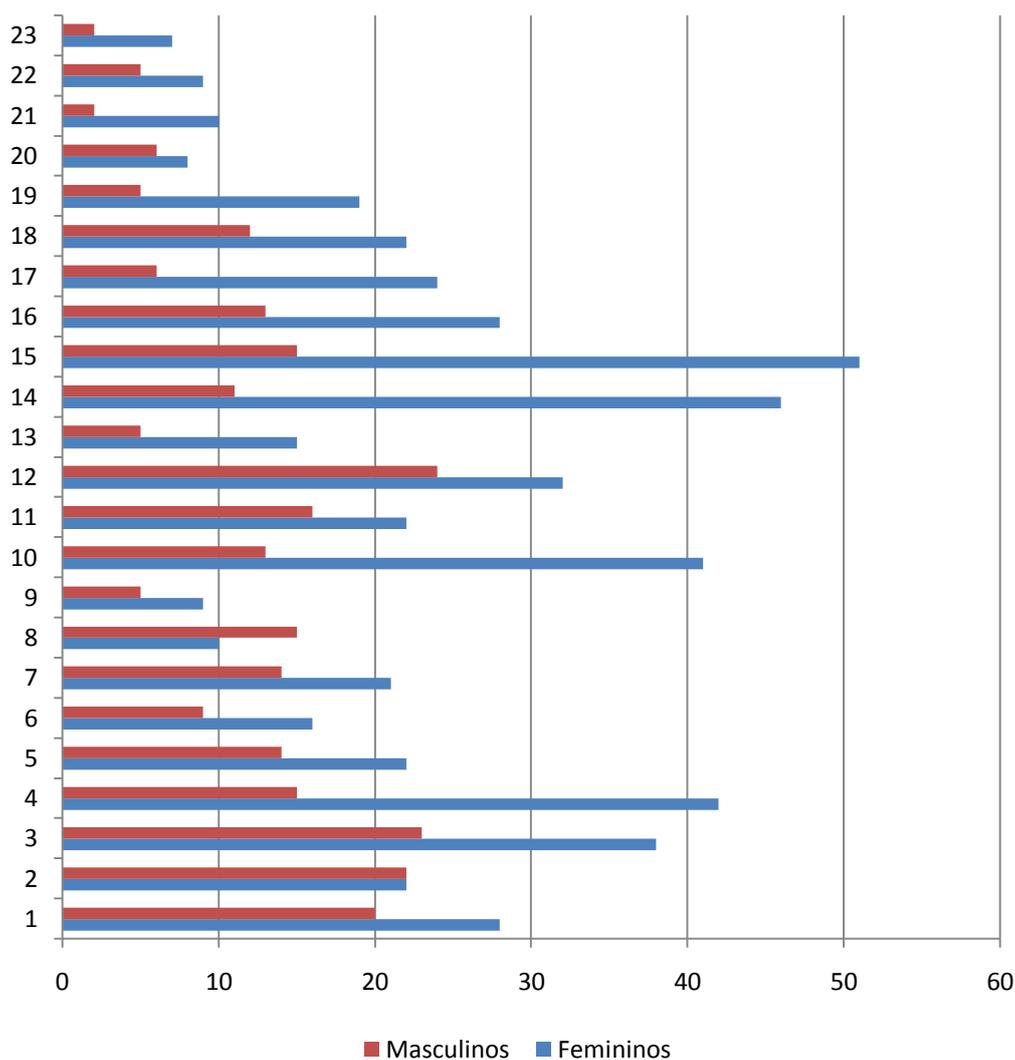


Gráfico 5.4 – Funcionários dos municípios por cada edição do CAA e diferença de género.

Deve dizer-se, a este respeito, que tal situação pode resultar de duas circunstâncias uma de ordem constitucional e que se prendem com o estabelecimento de critérios de igualdade para todos os cidadãos. Isto porque até 1974 estava formalmente vedado às mulheres o acesso a determinados cargos ou funções entre os quais se encontrava o da

carreira na administração local, a par da carreira diplomática ou da magistratura. Por outro lado uma vez que a partir 1982 o recrutamento para a administração pública (central e local) passou a ser feito por concurso, e a conclusão do Curso de Administração Autárquica dispensava de concurso de acesso, e vínculo à função pública, os diplomados do grupo A (Gráfico 5.4), constituindo reserva de recrutamento para lugares da carreira administrativa das autarquias, transmitia uma certeza de acesso e segurança de emprego. No sentido da perspectiva de progressão imediata na carreira, ou contínua mediante uma nota mínima, podem enquadrar-se as formandas do Grupo B (Gráfico 5.5)

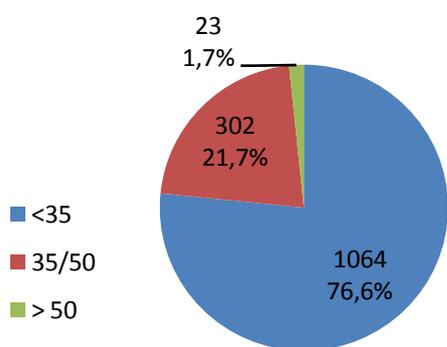


Gráfico 5.6  
Formandos femininos por escalão etário.

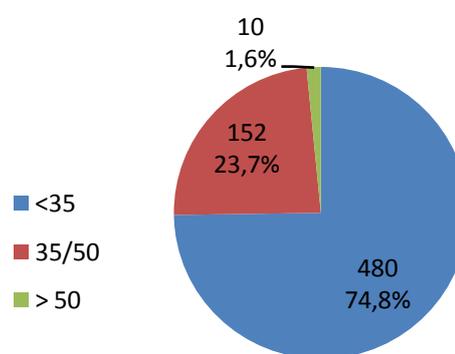


Gráfico 5.7  
Formandos masculinos por escalão etário.

Outra das variantes abordada foi a do escalão etário dos formandos, na perspectiva de conhecer o nível de renovação do quadro administrativo dos municípios. Nesta avaliação optámos por definir três escalões: um de formados até 35 anos; o segundo integra os que se situavam entre os 35 e os 50 anos, e um último em que se enquadram os com mais de 50 anos. As idades foram consideradas à data de início da frequência do CAA e os gráficos 5.6 (femininos) e 5.7 (masculinos) apresentam-nos a supremacia do nível etário mais jovem.

Este novo elemento trouxe a mais-valia de confirmar a necessidade de frequentar a formação profissional de um acesso ao mercado de trabalho mais fácil, reforçando ainda a opinião Pessoa de Amorim (1997), quanto à urgência de no contexto da reforma da administração, “investir na formação da função pública” tanto mais que conjugando as duas categorias apresentadas, estamos perante dois dos grupos sociais mais vulneráveis à dinâmica do “sistema de emprego” como sejam os jovens e as mulheres (Rodrigues 1996), podendo ultrapassar esse obstáculo por via da participação neste curso.

## 1. 2. Formandos do Distrito de Santarém

Passemos agora a fazer a análise dos formandos do distrito, no contexto da informação que nos foi prestada pelo CEFA, sobre o Curso de Administração Autárquica, no sentido de apresentar a caracterização dos participantes na formação ao longo das 23 edições, oriundos do distrito de Santarém. Neste contexto, faremos a leitura na perspectiva das diferentes condições jurídico-laborais dos formandos, relativamente aos municípios, bem como abordaremos igualmente os temas do género e escalões etários dos mesmos, fazendo ainda uma observação do grau de escolaridade que os ditos formandos detinham à entrada para o curso em causa, como última variável de caracterização.

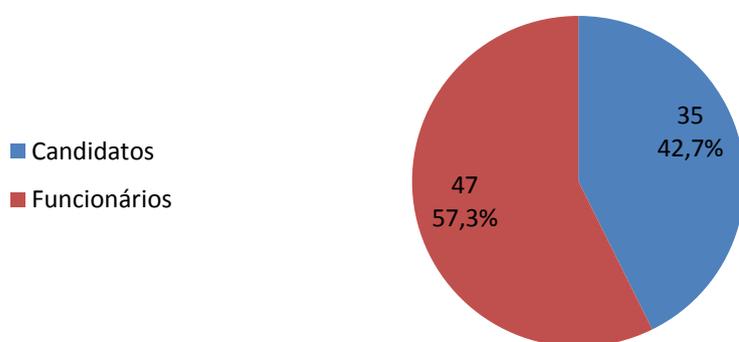


Gráfico 5.8 – Formandos do distrito. Relação Funcionários / Candidatos

No gráfico 5.8. ficamos com a ideia da representatividade dos formandos do distrito, quer em termos numéricos e percentuais, que participaram no Curso de Administração Autárquica e o concluíram como processo de formação inicial. Se a adesão global não atingiu o nível nacional (como à frente veremos) o certo é que o distrito de Santarém apresenta uma característica muito peculiar. Sustentamos essa opinião com o facto de terem aderido mais funcionários dos municípios que candidatos a esse estatuto às edições do Curso de Administração Autárquica conforme se apura da observação do gráfico 5.8. Num total de 82 formandos residentes no distrito de Santarém, mais de metade eram funcionários dos municípios, enquanto os candidatavam ficaram abaixo desse nível.

Ao contrário da situação apontada no parágrafo anterior, a participação na formação que estamos a analisar, a nível de género manteve a tendência nacional de supremacia de formandos do género feminino como possível verificar pela amostragem transmitida pelo

gráfico 5.9 que apresenta a participação em cada edição do curso. Assinale-se que duas das edições (20ª e 22ª) não tiveram qualquer formando do distrito de Santarém. Até então essa “ausência” de participantes apenas se havia verificado de modo parcial. Isto é, ora sem presença de formandos do género masculino (10ª, 12ª e 14ª edições), ora do feminino na 11ª edição do curso. A 23ª também voltou a não contar com formandos masculinos.

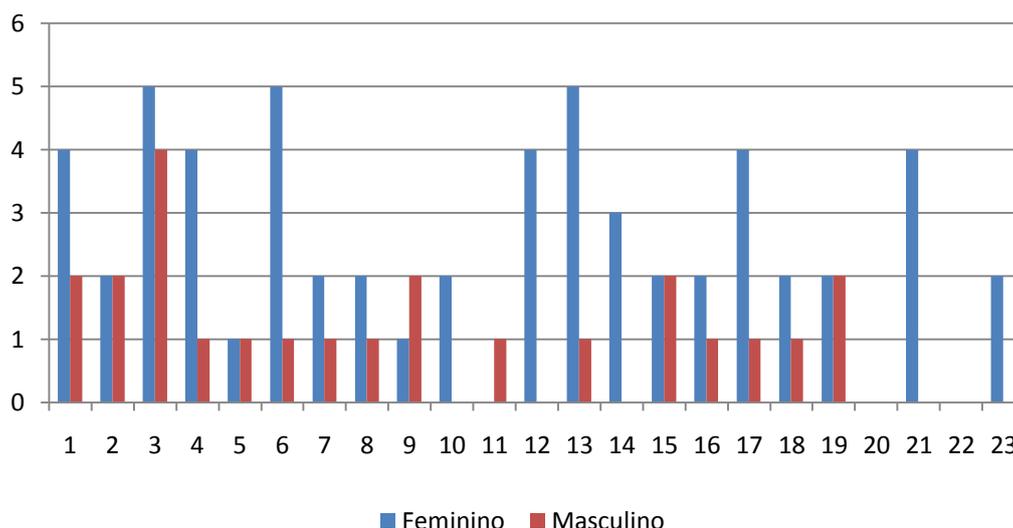


Gráfico 5.9 – Formandos do distrito. Por edição do CAA, segundo o género.

No gráfico 5.10 traduzimos a representação total e a percentual de cada um dos géneros no contexto global da formação e de uma maneira geral o que nos é dado conferir assemelha-se ao que já foi apresentado como cenário a nível nacional, pelo que as razões

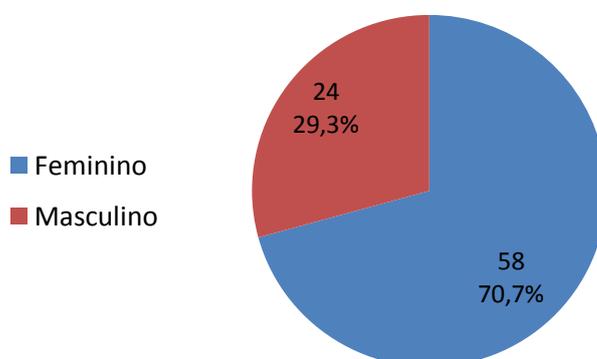


Gráfico 5.10 – Formandos do distrito. Total e percentual, segundo o género.

que estão na base daquela realidade serão as mesmas com se fundamenta aquela que aqui se nos apresenta, nomeadamente a impossibilidade de as mulheres acederem a funções na administração local.

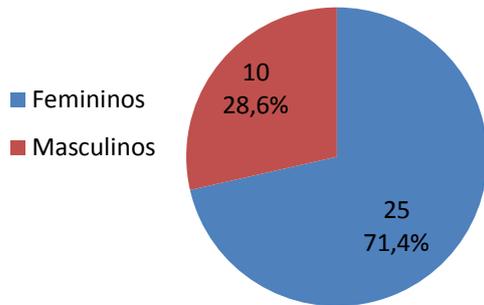


Gráfico 5.11 – Candidatos do distrito.

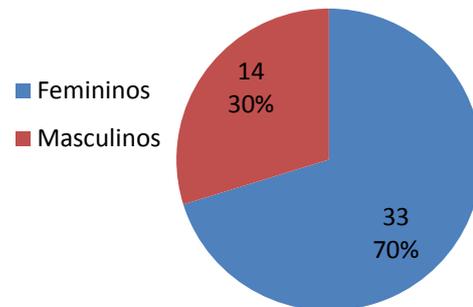


Gráfico 5.12 – Funcionários do distrito.

A representação dos gráficos 5.11 e 5.12 pretende traduzir para cada uma das áreas de origem dos formados – quer estejamos a falar dos candidatos a obter um lugar nos quadros dos municípios, após a conclusão do processo formativo que temos analisado, quer se mencionem os funcionários municipais – a confirmação do reproduzido nos dois gráficos anteriores (5.9 e 5.10) e que nos dá uma visão da sua distribuição dos mesmos por género, no âmbito dos formandos oriundos do distrito de Santarém.

Tomando como plano de observação o mesmo público-alvo e atendendo ao sentido que foi retirado da análise aos escalões etários no contexto nacional, parece-nos ajustado concretizar idêntica avaliação no que respeita aos formandos residentes no distrito de Santarém, ainda que se corra o risco de deparar com situações similares. Contudo e porque o presente estudo se direcciona sobretudo para a realidade desse distrito, há que proceder de acordo com o que foi feito anteriormente. Recorde-se, porém, que o paradigma seguido para essa análise foi o da idade no início da formação.

Assim, tomando como padrão o mesmo tipo de observação e distribuição etária utilizada no contexto nacional, por três patamares distintos, constata-se que os indivíduos residentes no distrito de Santarém que frequentaram o Curso de Administração Autárquica eram maioritariamente identificados com o escalão etário mais jovem (< 35 anos), quer no género feminino, como no género masculino com. Como nos comprovam os Gráficos 5.13 (feminino) e 5.14 (masculino) o escalão intermédio (35/50) aparece logo de imediato em

ambos os géneros. O terceiro escalão (> de 50 anos) não regista formandos masculinos, e no feminino apresenta apenas um (1,7%). Este aspecto que deve ser visto no mesmo sentido do que foi exposto para a análise do contexto nacional, ou seja devido às dificuldades das mulheres e jovens terem para entrar no mercado de trabalho, é ainda resultante de estarmos perante um curso de formação profissional de cariz inicial.

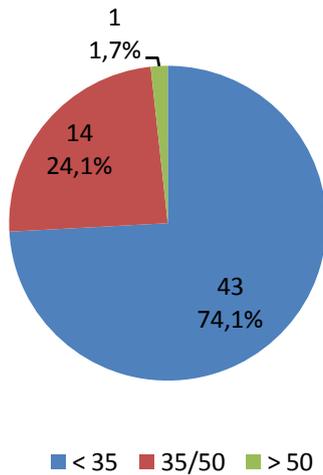


Gráfico 5.13 – Formandos femininos no distrito, por escalão etário.

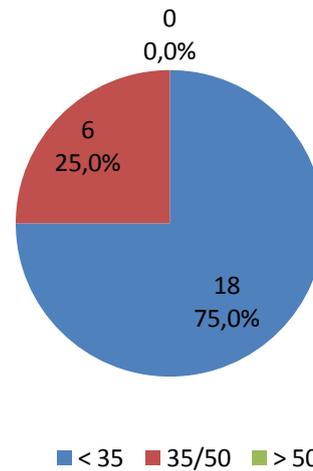


Gráfico 5.14 – Formandos masculinos do distrito, por escalão etário.

No âmbito do estudo desenvolvido uma das premissas que tínhamos como objectivo apurar era a do nível de habilitações dos formandos à entrada para o Curso de Administração Autárquica. Se num dado momento as habilitações mínimas para ingressar na carreira administrativa da Administração Pública (central, regional e local) – e não esqueçamos que é esse grupo profissional que é a razão deste estudo – eram o 9º ano de escolaridade (na generalidade), em 1998 essa determinação foi alterada. O mínimo exigido passou a ser o 11º ano de acordo com alínea *b*) do artigo 8º do Decreto-lei nº 404-A/98, de 18 de Dezembro, posteriormente adaptado à Administração Local pelo Decreto-lei nº 412-A/98, de 30 de Dezembro.

Ora para frequentar o Curso de Administração Autárquica, por maioria de razão, o nível exigido deveria ser idêntico. Há no entanto a ressaltar que aos formandos candidatos (isto é sem vínculo à administração local) já era exigido o 11º ano desde o início do Curso de Administração Autárquica, com raras excepções (que veremos adiante), só se mantendo o benefício do nono ano de escolaridade para os funcionários dos municípios, vantagem

que se extinguiu com o diploma referido no parágrafo anterior (Decreto-lei nº 412-A/98, de 30 de Dezembro). Contudo nada obstava a que as habilitações fossem mais elevadas, e na tentativa de compreender se o CAA seduzia cidadãos em tais condições dispusemo-nos a averiguar a hipótese. Assinale-se que no nosso questionário colocávamos a hipótese da existência de formandos com habilitações mais elevadas que à Licenciatura, facto que ao não ter ocorrido nos levou a não incluí-las nos gráficos em análise.

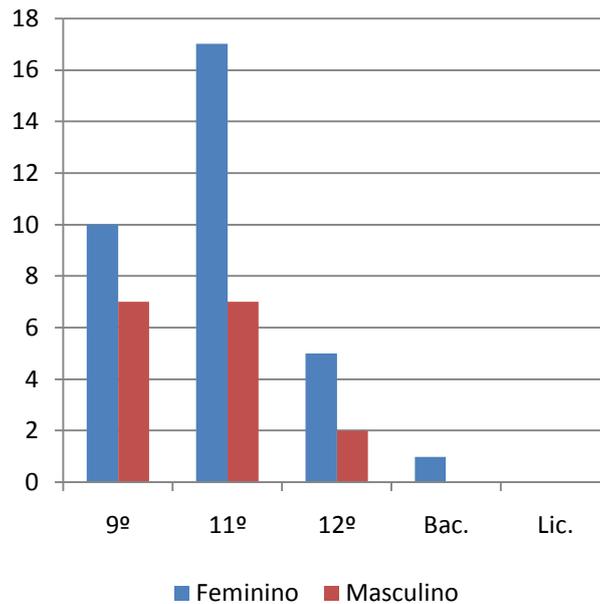


Gráfico 5.15 – Funcionários do distrito segundo o género. Habilitações à entrada no CAA.

Com efeito, de acordo com o cenário que nos atesta o gráfico 5.15 a maioria dos funcionários municipais do distrito que frequentaram o Curso de Administração Autárquica detinha pelo menos o 11º ano de escolaridade, existindo igualmente um, do sexo feminino detentor de Bacharelato. Aliás, esse género está presente em quase todos os graus aqui retratados (com excepção da licenciatura). Já o mesmo não se pode afirmar relativamente ao género masculino, visto nesse âmbito apenas existirem formandos com o 9º ano, 11º e 12º ano de escolaridade. Todavia com Licenciatura, Mestrado ou Doutoramento não tinham sido registados formandos.

No âmbito dos candidatos a funcionários o panorama não é muito diferente, o 11º ano continua a ser a matriz destes formandos, apesar de um número mais relevante daqueles que possuem o 12º ano. Tal como já acontecera nos funcionários, também nesta tipologia de formandos, a habilitação mais elevada é de um indivíduo do género feminino, detentor

do grau de licenciatura. Aliás, contabiliza formandos em todas as categorias habilitacionais com excepção de Bacharelato. Por sua vez no sector masculino, temos três indivíduos com o 9º ano e sete com o 12º, não existindo nenhum com o 11º, nem licenciatura. Tal como o Bacharelato, o Mestrado e o Doutoramento são ausências comuns (gráfico 5.16).

Porém quanto ao aspecto de saber se o Curso de Administração Autárquica poderia seduzir cidadãos com habilitações mais elevadas que o mínimo exigido, o registo que aqui trazemos diz-nos que sim, ainda que em baixa escala, o que remete para dois aspectos. Por um lado o desfasamento do ensino relativamente ao mercado de trabalho (Rodrigues, 1996) e por outro a existência de formandos, que em virtude dos conhecimentos académicos poderão dar um impulso à reforma da Administração.

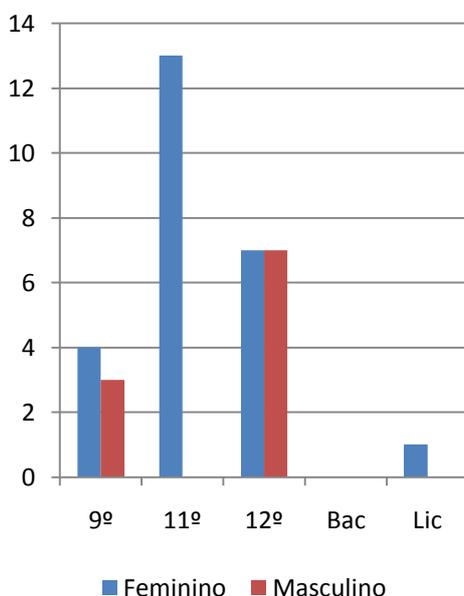


Gráfico 5.16 – Candidatos a funcionários, segundo o género. Habilitações à entrada.

A existência de candidatos com o nono ano (quando a lei exigia como habilitações mínimas o 11º ano ou equivalente), deve entender-se como o facto de os formandos serem oriundos dos municípios, onde se encontravam sob o regime de contrato a termo certo (excepções referidas acima), mas dos quais o CEFA aceitava a inscrição mediante o compromisso prévio dos municípios em prover os mesmos em lugar do quadro no final do curso, caso obtivessem aprovação, e antes de ter sido aprovado o Decreto-lei nº 412-A/98, de 30 de Dezembro.

### 1. 3. Estágios e Admissões

Existem ainda dois tipos de formandos que têm relevo para este estudo que são os estagiários nos municípios do distrito, e aqueles que foram admitidos nos quadros dos mesmos, ainda que cumprir estágio num determinado município não correspondesse à integração no quadro. O regulamento que instituía o Curso de Administração Autárquica determinava que todos os formandos estavam obrigados a cumprir um período de estágio

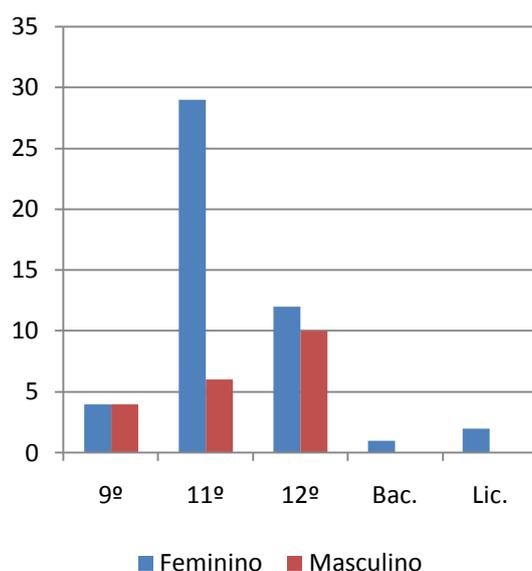


Gráfico 5.17 – Estagiários no distrito, segundo o género e a habilitações à entrada.

nos municípios. Se para os funcionários o facto não era muito relevante, pois habitualmente faziam o estágio no município de origem, sem grandes reflexos na sua vida profissional quotidiana, já o mesmo não se poderá dizer dos candidatos que tinham de cumprir esse período num ambiente de trabalho estranho (mesmo que residissem no município) e do seu desempenho poderia depender a integração nos quadros daquele ou outro município, isto é o início imediato de uma carreira na administração local. Por vezes fazia-se estágio num município do norte e posteriormente era-se colocado num município do sul do país.

Quanto ao período de estágio e ao processo de admissão nos municípios falaremos mais adiante, por ora abordemos apenas a perspectiva habilitacional. Tendo como plano de investigação o distrito de Santarém, e as habilitações à data de entrada dos formandos no curso, analisemos o cenário identificado. Começando pelos estagiários (gráfico 5.17), volta a verificar-se um peso expressivo de formandos com o 11º ano, mas o dado mais relevante neste campo prende-se com a presença, de um formando com Bacharelato e dois detentores

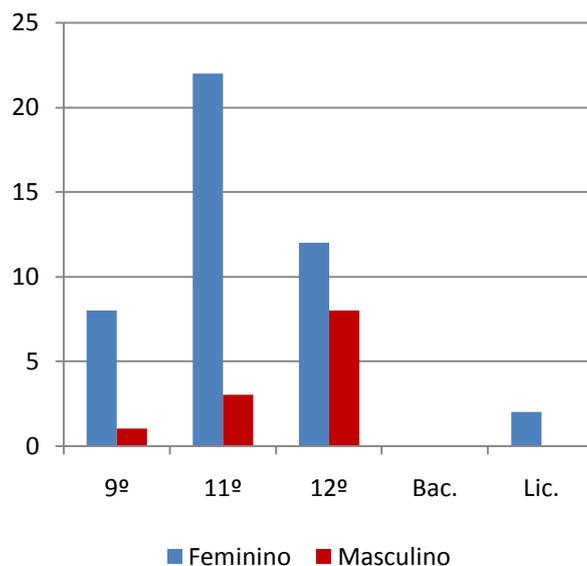


Gráfico 5.18 – Admitidos em municípios do distrito, segundo o género e a habilitações à entrada.

de Licenciatura, todos do género feminino, ao mesmo tempo que verificamos a ausência de formandos com habilitações ao nível do Mestrado e Doutoramento, na linha do que se verifica a nível geral da formação, uma vez a sua inexistência aí só pode gerar situação idêntica nas fases posteriores. Quanto aos formandos que foram integrados em municípios do distrito de Santarém (gráfico 5.18) as diferenças continuam a ser escassas, salientando-se o facto dos detentores de licenciatura terem sido integrados.

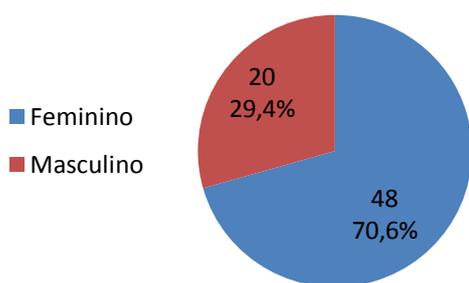


Gráfico 5.19  
Estagiários no distrito por género.

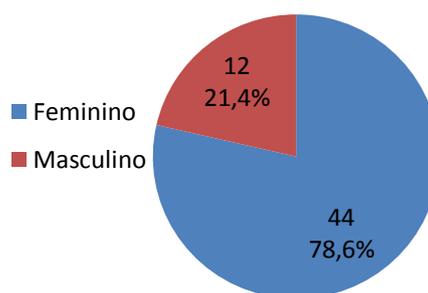


Gráfico 5.20  
Admitidos no distrito por género.

Neste ponto faremos o retrato da quantidade de candidatos (isto é, formandos que não tinham ligação jurídica de cariz laboral com os municípios) que cumpriram o estágio em municípios do distrito de Santarém e do número deles que passaram a integrar os

quadros desses mesmos municípios. Porém, antecipadamente há que assinalar, mais uma vez, que nem sempre o estagiário integrou o quadro do município onde realizou o estágio, nem os municípios apuraram novos funcionários entre aqueles que aí cumpriam essa fase do trajecto formativo. Nos municípios do distrito de Santarém o estágio foi frequentado por 68 formandos, cujos números e simetrias estão vertidos no gráfico 5.19. Já no que respeita aos formandos admitidos nos quadros municipais o número desceu ligeiramente para 56, como retrata o gráfico 5.20.

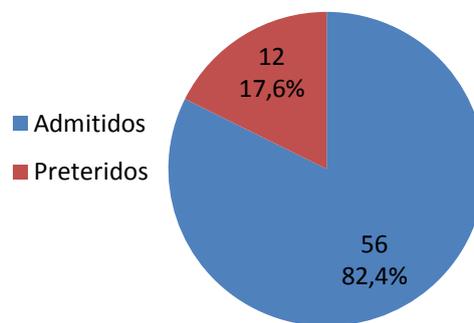


Gráfico 5.21 – Relação entre formandos que fizeram Estágio e que foram Admitidos

Tomando como ponto de partida os números dos formandos que fizeram estágio nos municípios do distrito, e a quantidade que posteriormente foi admitida para lugares do quadro dos municípios desse espaço geográfico, poderemos avaliar o grau de utilização que os municípios fizeram dos mesmos. Diga-se que daqui poderá resultar de imediato uma percepção sobre a capacidade e disponibilidade dos municípios aceitarem o processo de reforma da administração, dado que a formação inicial em causa se fundamentava nesse pressuposto para a sua concretização, como se referiu no Capítulo IV, repercutindo-se a nível local as orientações e opções que haviam sido tomadas para a administração pública portuguesa a partir dos inícios dos anos 80.

Este exercício permite-nos verificar que nos municípios do distrito de Santarém se verificou um aproveitamento dos estagiários/formandos superior a 80% como resulta dos dados inseridos no gráfico 5.21. Se conferirmos ainda os gráficos 5.19 e 5.20 observamos que o género feminino teve uma incorporação nos quadros municipais superior a 90,7, ficando o masculino pelos 60%. Das informações que nos foram transmitidas, pelo Centro de Estudos e Formação Autárquica, todos os 2031 formandos (até 2005) terão sido

colocados (admitidos) em quadros dos mais diversos municípios. Tendo como linha de orientação essa informação, é possível apresentar a representação que nos é dada pelos gráficos 5.22 e 5.23 de modo a avaliar a relação de Estagiários e Admitidos nos municípios do distrito de Santarém com o resto do país.

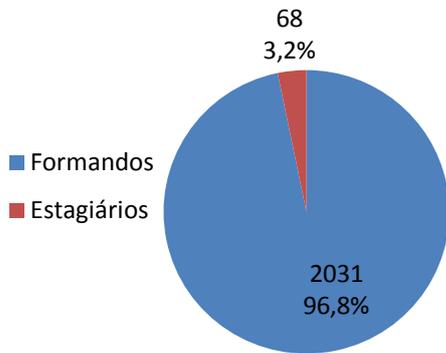


Gráfico 5.22 – Relação dos Estagiários, entre o distrito de Santarém e Portugal.

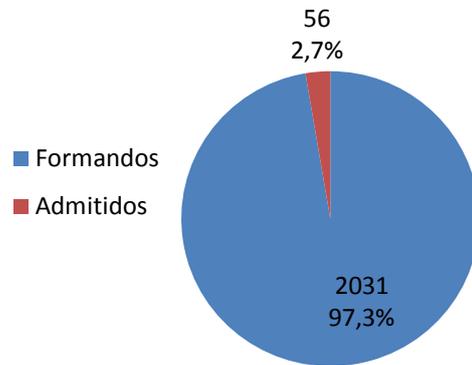


Gráfico 5.23 – Relação de Admitidos, entre o distrito de Santarém e Portugal.

Numa análise global da escolaridade dos formandos admitidos e os que já eram funcionários dos municípios, visto serem, à partida, os protagonistas da reforma da administração (local) no seu posto de trabalho, fizemos a avaliação inserta no gráfico 5.24. O 11º ano é a escolaridade mais comum, representando 46,7% do total da habilitação escolar/académica dos que passaram a (ou eram) funcionários municipais. O 12º ano ocupa o segundo lugar (25,7%) com  $\cong$  um ponto de vantagem para o 9º ano de escolaridade (24,8%). No patamar inferior encontramos os formandos com escolaridade superior (2,9%), na qual integramos não só os detentores de licenciatura, bem como de bacharelato.

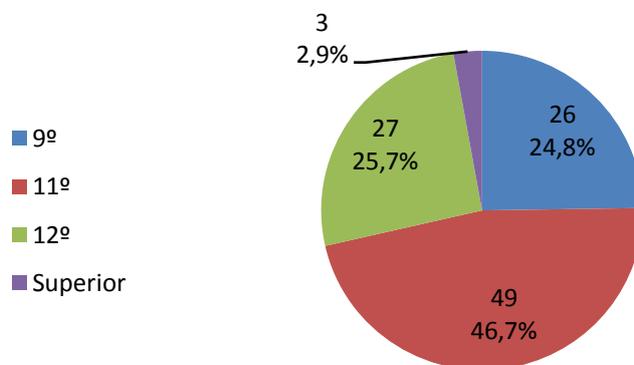


Gráfico 5.24 – Relação numérica e percentual da escolaridade.

Resumindo os números apurados, e transmitidos pelo Centro de Estudos e Formação Autárquica, no desenrolar da investigação, estamos em condições de apresentar uma panorâmica geral do que terá sido, para os municípios do distrito de Santarém, o Curso de Administração Autárquica. É ainda possível apurar em que medida se situou a actuação dos municípios neste contexto formativo, sobretudo no seu envolvimento com os formados que desempenhavam funções nesses municípios, vieram a desempenhar (por admissão) ou que aqui cumpriram o estágio, conforme retrata o Quadro 5.1.

	ESTAGIÁRIOS		ADMITIDOS		FUNCIONÁRIOS		TOTAIS
	F	M	F	M	F	M	
Abrantes	7	3	9	0	0	0	19
Alcanena	1	0	1	0	1	0	3
Almeirim	1	0	2	0	3	0	6
Alpiarça	1	0	1	0	0	0	2
Benavente	0	0	0	0	6	1	7
Cartaxo	1	0	1	0	0	0	2
Chamusca	1	0	0	0	0	0	1
Constância	5	3	0	1	0	0	9
Coruche	0	0	2	0	2	1	5
Entroncamento	3	0	3	0	0	0	6
F. Zêzere	1	0	2	0	0	0	3
Golegã	1	1	1	2	1	0	6
Mação	0	0	0	0	0	0	0
Ourém	5	1	6	2	2	0	16
Rio Maior	2	0	2	0	1	1	6
Salvaterra Magos	0	0	1	0	0	0	1
Santarém	16	6	9	3	8	4	46
Sardoal	0	0	0	0	1	0	1
Tomar	1	3	3	4	8	4	23
Torres Novas	2	3	1	0	0	3	9
V. N. Barquinha	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	48	20	44	12	33	14	171

Quadro 5.1 - Listagem de estagiários, admitidos e funcionários do distrito que frequentaram o CAA, de acordo com o género e o município. Inclui totais parciais por município e por condição.

Desde logo se verifica que Santarém (46), Tomar (23), Abrantes (19) e Ourém (16) são os municípios do distrito em que foram envolvidos mais formandos, enquanto no lado oposto, encontramos os municípios de Mação e Vila Nova da Barquinha sem qualquer intervenção, ou os de Chamusca, Salvaterra de Magos e Sardoal, cada qual a registar apenas a participação de um (1): no primeiro caso como estagiário, no segundo como admitido e no terceiro como funcionário, qualquer deles do género feminino.

Nesta interpretação geográfica, Santarém destaca-se de tal modo que o seu registo de movimento de formandos é o dobro em relação a Tomar – o segundo município na escala que se apresenta – e quase o triplo de Ourém, o último a integrar este conjunto que se evidencia dos demais. Registe-se a particularidade do facto curioso do município de Benavente que, não tendo acolhido estagiários ou admitido outros formandos, promoveu a formação a sete funcionários – surgindo logo depois dos anteriormente referidos – situação que não se verificou com mais nenhum município<sup>16</sup>.

## 2. INFORMAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Talvez não seja demais recordar que somente onze, dos 21, municípios do distrito de Santarém colaboraram na nossa investigação, muito embora dois deles o tenham feito para nos indicar a indisponibilidade de tempo para cooperar connosco ou da inexistência de dados em virtude de não existirem, no mesmo, funcionários com ligação ao CAA. Daqui decorre que os números que de seguida vão estar em análise não serão semelhantes aos que nos foram fornecidos pelo Centro de Estudos e Formação Autárquica, nem transmitirão a este estudo a exactidão que poderia atingir. Tais elementos, continuamos a considerá-los do maior significado para apurar do impacto da formação profissional inicial no processo de reforma da administração, que de há alguns anos a esta parte também se pretende imprimir à Administração Local. Todavia, debruçemo-nos sobre os dados que possuímos.

### 2.1. Formandos e Realidade do Distrito de Santarém

Resulta de diversas investigações levadas a efeito (Araújo, 2006; Gouveia, 2007) que em determinado período histórico se terá verificado um aumento substancial dos funcionários do Estado processo que a partir dos inícios do século XXI conheceu uma desaceleração que é relatada na “Caracterização dos Recursos Humanos da Administração Pública Portuguesa - 2005”<sup>17</sup>, apontando para a existência de 747.800. Segundo essa fonte, na Administração

Local, verificou-se um aumento de 26% nos três primeiros anos da década de noventa, tendo caído para 13% no período entre 1996 e 2005, totalizando nesta altura cerca 130 650 trabalhadores nesse sector da administração pública. É conveniente salientar que a fase de maior aumento corresponde à legislação de transferência de competências e atribuições para a administração local.

Quanto ao grupo profissional sobre o qual recai este estudo (pessoal administrativo) enquanto a Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público aponta, em 2005, para uma percentagem de 14,4% ao serviço dos municípios, a Direcção Geral da Administração Local no Balanço Social no mesmo ano, indica que serão cerca de 14% dos trabalhadores dos municípios, correspondendo a números na ordem dos 11.500 funcionários. Este mesmo organismo refere relativamente a 2005 que o pessoal administrativo rondará os 620 (5,5) no distrito de Santarém para um total de 4 411 trabalhadores.

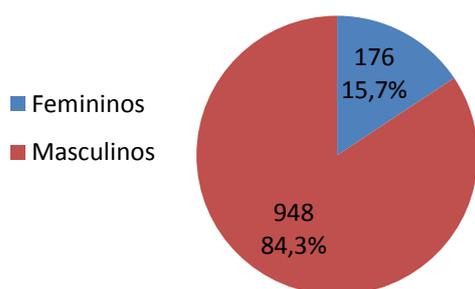


Gráfico 5.25 – Funcionários em 1982 (apenas seis municípios).

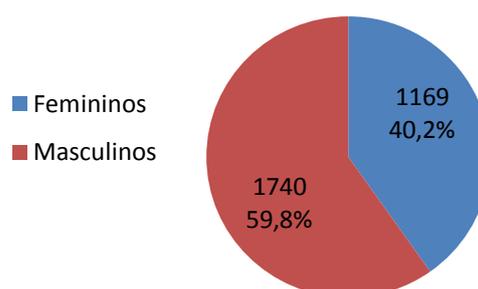


Gráfico 5.26 – Funcionários em 2005 (somente nove municípios).

Ora tomando com padrão os números dos organismos oficiais referidos no parágrafo anterior, vemos que não poderão ser comparados com as informações transmitidas pelos municípios do distrito de Santarém e representadas nos gráficos 5.25 e 5.26. Porque seria nossa intenção avaliar o aumento de funcionários nos municípios do distrito de Santarém, estabelecemos como fronteiras de análise 1 de Janeiro de 1982 e 31 de Dezembro de 2005, visto ser o espaço temporal em que se incluía o estudo referente ao Curso de Administração Autárquica do Centro de Estudos e Formação Autárquica.

Contudo, pelos números e indicações que nos foram transmitidos não é possível fazer uma apreciação quantificável desse aumento, caso ele tenha ocorrido. Se outro modo não existe para chegar a uma conclusão, permita-se-nos pelo menos reproduzir os dados que obtivemos. Por exemplo o que representa o gráfico 5.25, respeita apenas à informação

dada por seis municípios do distrito de Santarém, e ainda assim, consegue-se apurar que em 1982 a grande maioria dos funcionários municipais eram homens e deveriam rondar na razão dos 82 aos 85% dos trabalhadores. Com o mesmo nível de incerteza se faz a leitura do Gráfico 5.26 que nos transmite números de nove municípios, relativamente ao final do ano de 2005. Reafirma-se, porém, apesar de subsistir a sensação de um aumento global dos funcionários, torna-se difícil comprová-lo bem como quantificar o mesmo.

Seguindo os elementos fornecidos pelos municípios, analisam-se de desta feita os dados relativos aos indivíduos que frequentaram o Curso de Administração Autárquica, fazendo a sua formação inicial na qualidade de funcionários dos municípios, bem como formandos que ali fizeram estágio e ainda aqueles que foram posteriormente admitidos nos respectivos quadros. Como já se disse apenas nove municípios nos apresentaram números que pudessem suportar qualquer interpretação, pelo que os números agora apresentados, possam de algum forma não serem coincidentes com os que nos foram transmitidos pelo Centro de Estudos e Formação Autárquica. Ainda assim, é possível identificar abaixo, no gráfico 5.27, a existência de 43 formandos que no momento da sua entrada para o curso eram funcionários (administrativos) dos municípios.

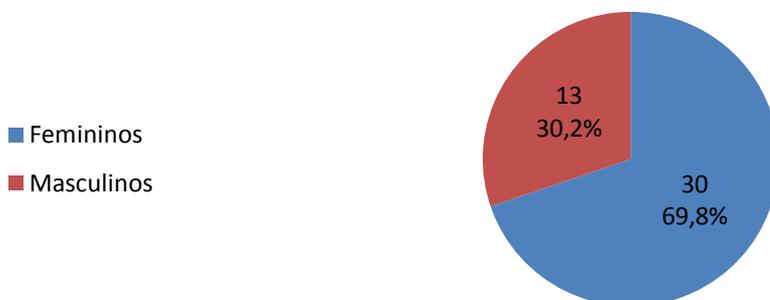


Gráfico 5.27 – Funcionários dos municípios do distrito que frequentaram o CAA.

Dadas as circunstâncias em que os candidatos a funcionários dos municípios se propunham a frequentar o Curso de Administração Autárquica, isto é de forma individual e sem que tivessem qualquer relação jurídica de emprego com os municípios, estes não possuíam informação daquele tipo de população. Daí que, além de que não nos ter chegado, por esta via, quaisquer indicações sobre os candidatos do distrito, também não possamos estudar esse público, no contexto da informação fornecida pelos municípios. Todavia já no que diz respeito aos Estagiários e aos Admitidos nos municípios do distrito de Santarém é

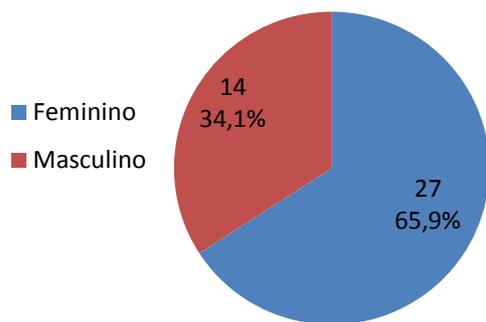


Gráfico 5.28 – Estagiários nos municípios do distrito, por género.

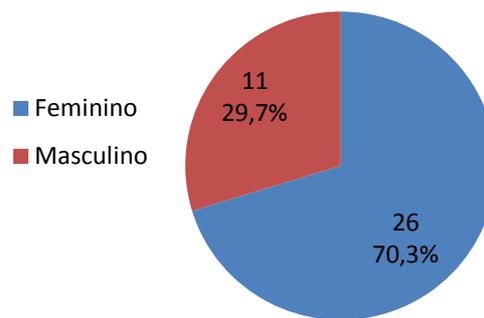


Gráfico 5.29 – Formandos admitidos nos municípios do distrito, por género.

possível apresentar uma imagem da realidade verificada de acordo com o que se encontra representado nos gráficos 5.28 e 5.29. Tendo em linha de conta os números registados teriam cumprido estágio 41 formandos, enquanto 37 foram admitidos nos diferentes (nove) municípios do distrito, o que numa perspectiva de reforma da administração e integração de indivíduos apetrechados com conhecimentos capazes da impulsionar se mostra importante.

O desenvolvimento deste ponto reporta-se ao aspecto das habilitações, analisadas em três situações distintas, aos funcionários dos municípios em primeiro lugar, seguindo-se

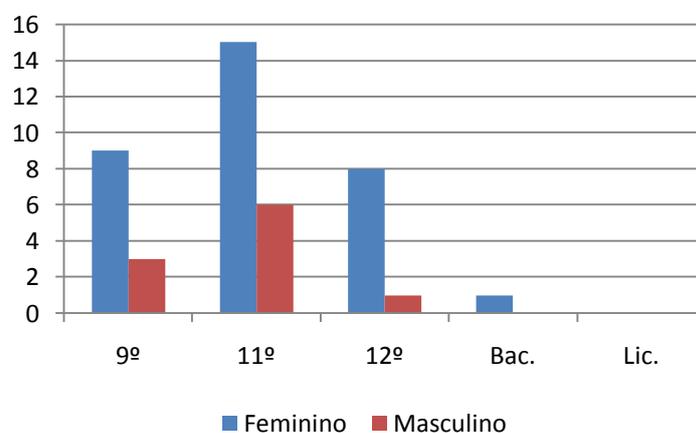


Gráfico 5.30 – Escolaridade dos funcionários dos municípios do distrito à entrada para o CAA.

a dos estagiários e finalmente a dos admitidos nos municípios. De qualquer modo, aquilo com que deparamos não desmente as informações anteriores, ainda que sustentadas, desta feita, por números algo diferentes. Como é possível aferir do gráfico 5.30, referente aos funcionários dos municípios, encontramos uma população que possui, na sua maioria, habilitações ao nível do 11º ano, destacando-se o género feminino. O mesmo tipo de padrão

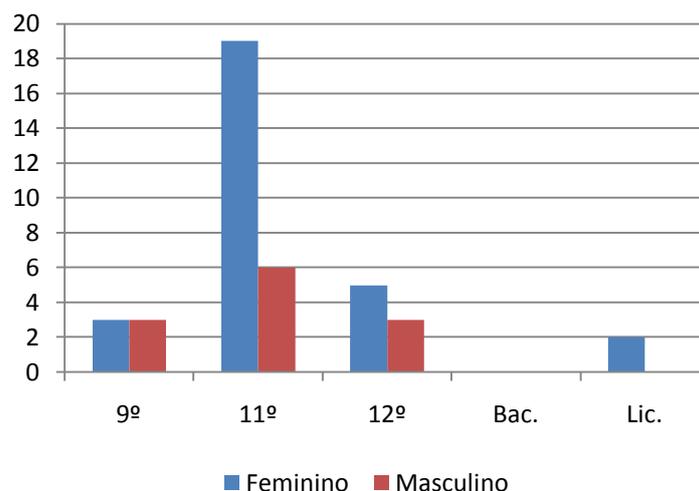


Gráfico 5.31 – Escolaridade dos Estagiários nos municípios do distrito, à entrada para o CAA.

habilitacional, em que o 11º ano de escolaridade é maioritário, se encontra nos formados que cumpriram estágio nos municípios do distrito de Santarém, como é possível observar no gráfico 5.31. Cabe salientar, tanto num caso como no outro, a existência de formandos com habilitações ao nível do ensino superior, mais propriamente possuidores de bacharelato (um) e licenciatura (dois).

Já quanto aos formandos admitidos como funcionários dos municípios do distrito de Santarém, apesar de se manter a prevalência do 11º ano, verifica-se uma ligeira descida destes e dos que possuíam o 9º ano, enquanto se regista uma subida dos formandos com o 12º de escolaridade e o recrutamento (integração) dos dois que detinham licenciatura como

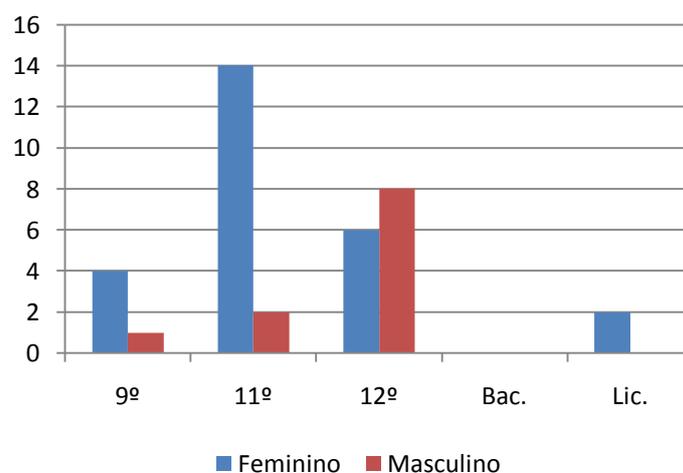


Gráfico 5.32 – Escolaridade dos Admitidos nos municípios do distrito à entrada para o CAA.

é possível observar no gráfico 5.32. Ora, este registo mostra um acréscimo de qualificação académica e técnica nos municípios mas também uma perspectiva da conciliação desta com competências profissionais adquiridas num contexto de formação profissional inicial de modo a garantir a existência de outras aptidões ao dispor dos municípios.

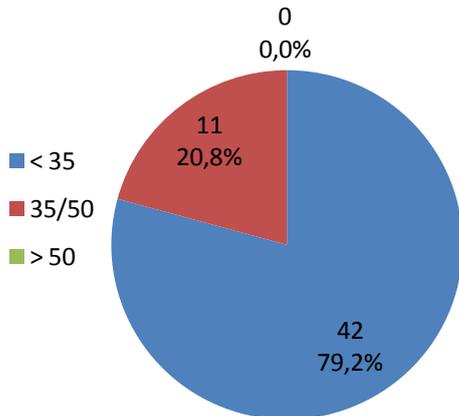


Gráfico 5.33 – Níveis etários.  
Formandos Femininos.

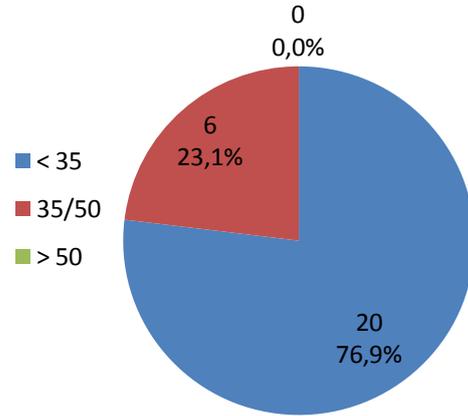


Gráfico 5.34 – Níveis etários.  
Formandos Masculinos.

No parágrafo presente, juntámos os formandos candidatos e os funcionários dos municípios de modo a tentar compreender o tipo de recrutamento dos municípios, bem como o investimento feito na formação dos funcionários, no que ao nível dos escalões etários diz respeito. O padrão seguido foi análogo ao anteriormente apresentado (< 35 anos; 35/50; e > 50 anos), e os resultados expressos nos 5.33 e 5.34 mostram-se uma aposta na formação dos funcionários mais jovens e o recrutamento na mesma área.

### 3. EFEITOS DA FORMAÇÃO

Dado que estamos a estudar um tipo de formação profissional de cariz inicial, é conveniente adiantar que a sua maior utilidade só se fundamenta caso se verifique uma continuidade, isto é que a mesma seja entendida como o primeiro patamar da formação contínua (Pedroso, 2000). Mas também uma formação capaz de dotar os profissionais com novas ferramentas e capacidades para desempenharem as suas tarefas perante os desafios constantes da modernidade (Pereira, 2005). No caso específico da Administração Pública, ainda que na sua vertente Local, devendo ter efeitos ao nível da reforma da administração na qual o Estado tem vindo nos últimos anos a investir, deve ainda uma proporcionar

melhores aptidões aos profissionais para que através da aplicação dos seus conhecimentos possam introduzir contributos na reforma em causa. Nesse sentido procurámos saber até que ponto se verificou uma continuidade formativa por parte dos funcionários e admitidos nos municípios e em que âmbito ela se deu.

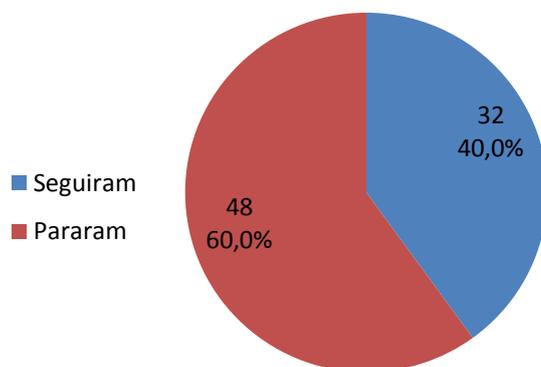


Gráfico 5.35 – Trajecto formativo dos Funcionários e Admitidos, após conclusão do CAA.

Por outro lado, é provável que qualquer processo formativo constitua um desafio para o prosseguimento da formação, para a aquisição de novos conhecimentos, pelo que considerámos a hipótese de alguns formandos quererem melhorar as suas capacidades e desempenho profissionais por essa via. No entanto, como se vê no gráfico 5.35 nem todos

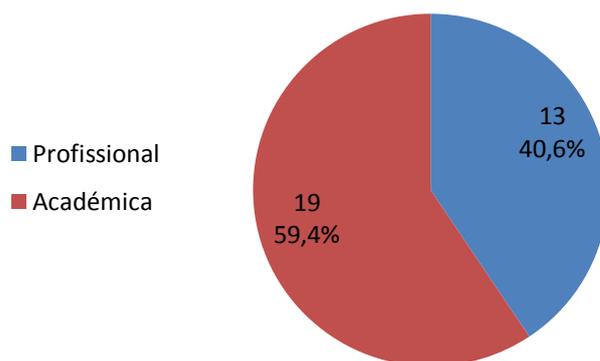


Gráfico 5.36 – Opção formativa prosseguida por Funcionários e Admitidos.

os formandos fizeram essa opção, pese embora a informação que recolhemos esclareça que neste período (1982-2005) ocorreram transferências, de funcionários diplomados com o Curso de Administração Autárquica, para serviços da administração central, ou autarquias fora do espaço geográfico do distrito de Santarém, além daqueles que terão requerido a

aposentação, deixando todos eles de fazer parte dos respectivos municípios. Quanto à opção daqueles que decidiram continuar a sua formação, o gráfico 5.36 revela-nos que a maioria seguiu a via académica em detrimento da formação profissional, facto que também se

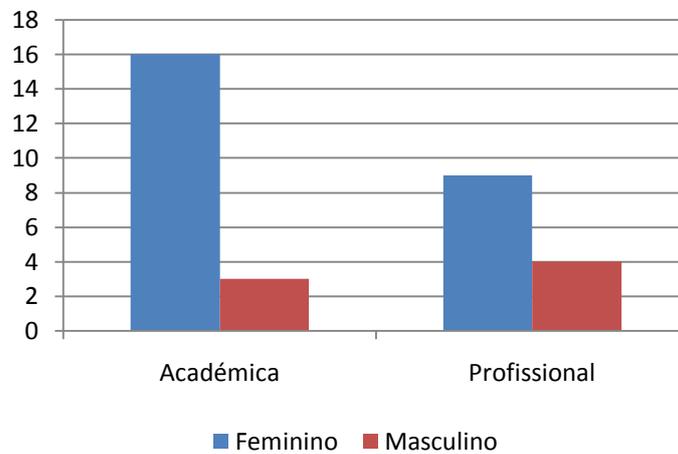


Gráfico 5.37 – Opção formativa, por género, dos Funcionários e Admitidos.

encontra espelhado no gráfico 5.37, neste caso representado pelo género dos formandos, mostrando uma maior apetência do género feminino para o enveredar pela via académica que fazer uma formação exclusivamente profissional. Embora a formação académica pareça estar, aparentemente, um pouco deslocada deste âmbito, não quisemos de modo nenhum excluí-la, porque no nosso entender, ela concorre, de maneira geral, para uma diferente percepção da realidade social bem como das questões técnicas, fornecendo aos detentores uma outra responsabilidade, e meios de decisão, no quadro das opções profissionais que porventura venham a tomar.

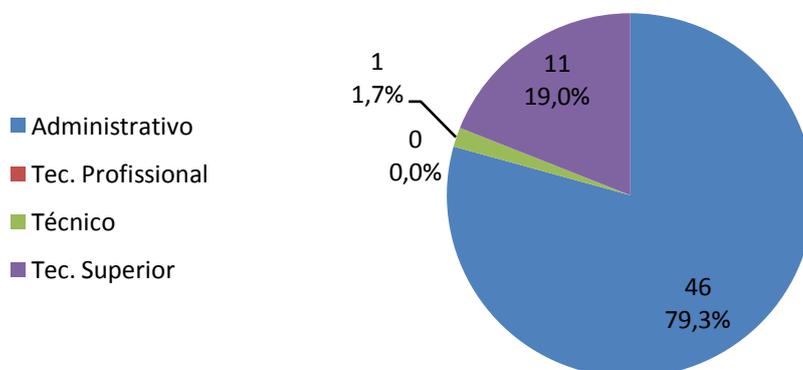


Gráfico 5.38 - Carreira profissional prosseguida. Funcionários e Admitidos.

No seguimento da exposição anterior, quanto à opção da continuidade formativa dos diplomados com o Curso de Administração Autárquica, encontramos no gráfico 5.38, as diferentes carreiras profissionais que proporcionaram aos formandos. Com efeito a maioria deu continuidade a uma carreira Administrativa, mas houve igualmente quem optasse pelas

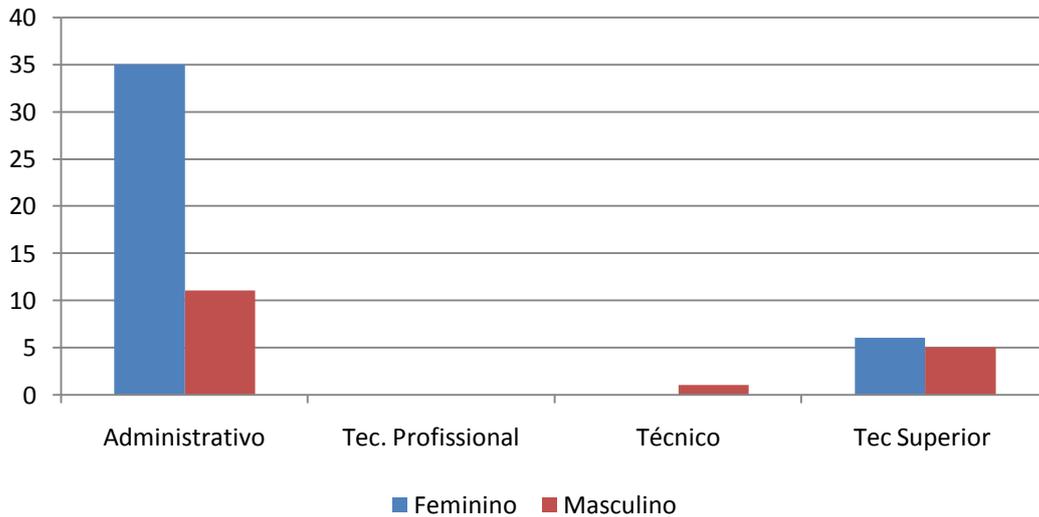


Gráfico 5.39 – Carreira profissional prosseguida, por género. Funcionários e Admitidos.

carreiras Técnica e de Técnico-Superior, cuja representação por género podemos observar no gráfico 5.39, o que além de mostrar uma valorização individual a nível profissional terá constituído também uma valia para os municípios em que se integravam. Apesar de em alguns casos se ter verificado uma divergência profissional em relação à formação inicial do Centro de Estudos e Formação Autárquica, não houve nenhum formando que optasse pela carreira de Técnico-Profissional. A realidade transmitida pelos gráficos 5.40 e 5.41

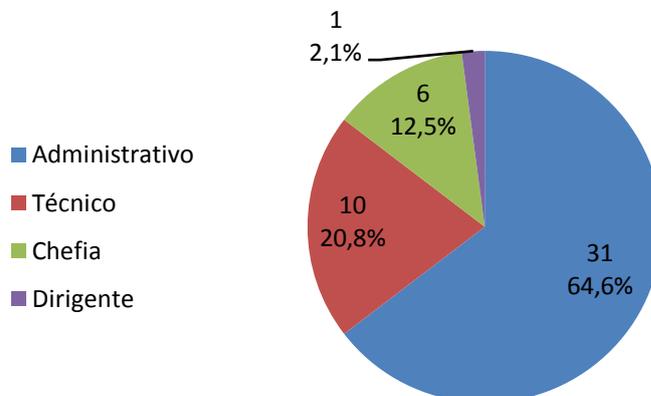


Gráfico 5.40 – Funções desempenhadas em 2005. Funcionários e Admitidos.

reflectem as funções desempenhadas, em 2005, pelos formandos portadores do Curso de Administração Autárquica – quer os funcionários antes do curso, como os que vieram a ser integrados na sequência dele – sendo de assinalar que mais de dois terços exerciam funções que requerem uma preparação técnica e profissional acima da média, sobretudo os cargos

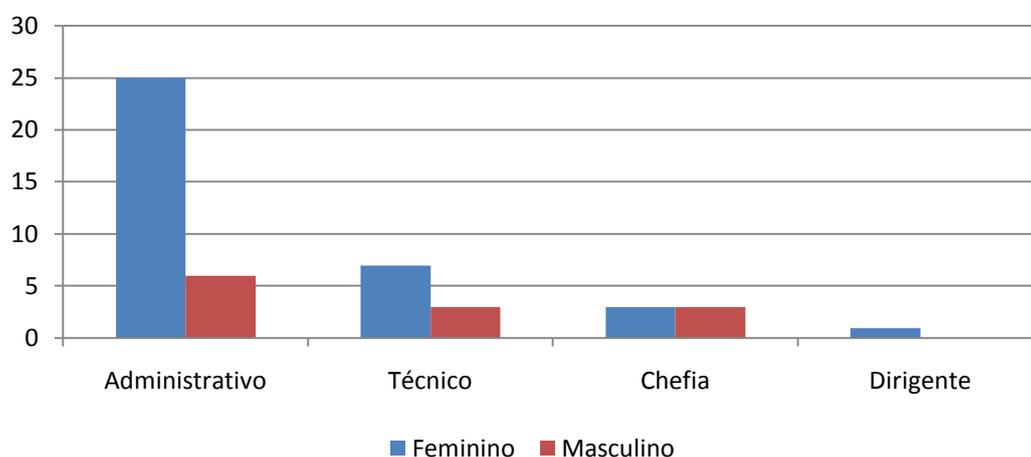


Gráfico 5.41 – Funções desempenhadas em 2005. Funcionários e Admitidos, por género.

de Chefia e de Dirigente. Este facto dá uma imagem que os municípios e os formandos obtiveram da formação inicial a valorização para a assumpção de outras responsabilidades, no quadro das exigências da reforma da administração a nível local.

Já referimos antes a relação percentual de funcionários administrativos no distrito de Santarém, que se cifrava, em 2005, nos 5,5%, segundo documento da Direcção Geral da Administração Local. Por outro lado, analisada a relação formativa (gráfico 5.42) e o peso

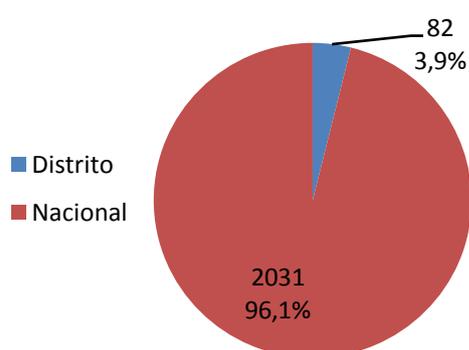


Gráfico 5.42 – Relação Formativa.

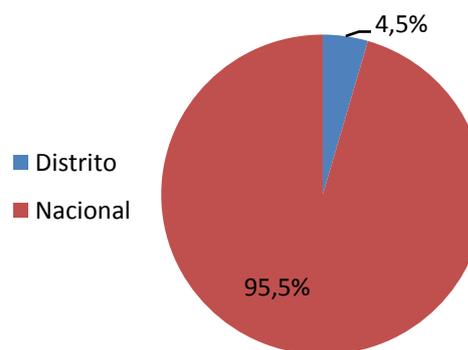


Gráfico 5.43 – Relação Demográfica.

demográfico do distrito (gráfico 5.43) e deparamos com o facto de o nível da formação no Curso de Administração Autárquica, até Dezembro de 2005, apresentar índices abaixo, tanto da relação populacional, como dos trabalhadores administrativos dos municípios.

Caberá por último dizer, a título de síntese, que da análise dos dados estatísticos recolhidos, bem como das variantes a que recorreremos neste capítulo para fundamentar o nosso estudo, existir entre o território nacional e o distrito de Santarém algumas afinidades no tipo de população que frequentou o Curso de Administração Autárquica, porém também se identificaram algumas diferenças, sendo a de maior relevo a média de funcionários dos municípios que participaram nessa formação.

Além do Centro de Estudos de Formação Autárquica que nos forneceu um conjunto importante de elementos, há ainda que referir os municípios que colaboraram com o envio de dados para o presente estudo. Estão neste caso: Almeirim, Benavente, Coruche, Ferreira do Zêzere, Golegã, Ourém, Santarém, Tomar e Torres Novas, representados no quadro 5.2, no qual se transmitem as informações respeitantes à sua actividade no contexto do Curso de Formação Autárquica, entre 1982 e 2005, ministrado pelo Centro de Estudos e Formação Autárquica.

	ESTAGIÁRIOS		ADMITIDOS		FUNCIONÁRIOS		TOTAIS
	FEM	MAS	FEM	MAS	FEM	MAS	
Almeirim	1	0	2	0	3	0	6
Benavente	0	0	0	0	6	1	7
Coruche	0	0	2	0	2	1	5
F. Zêzere	1	0	2	0	0	0	3
Golegã	1	1	1	2	1	0	6
Mação	0	0	0	0	0	0	0
Ourém	5	1	6	2	2	0	16
Santarém	16	6	9	3	8	4	46
Tomar	1	3	3	4	8	4	23
Torres Novas	2	3	1	0	0	3	9
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>14</b>	<b>26</b>	<b>11</b>	<b>30</b>	<b>13</b>	<b>121</b>

Quadro 5.2 – Listagem numérica de Estagiários, Admitidos e Funcionários, nos municípios que deram resposta ao inquérito, que frequentaram o CAA, de acordo com o Género. Inclui-se totais parciais por município e por condição.

## CONCLUSÕES

Propusemo-nos no início deste trabalho a fazer um estudo sobre “O CEFA e a Formação Inicial dos Funcionários Municipais” (Uma Análise do Distrito de Santarém) e dentro das limitações a que já fizemos referência consideramos que o mesmo terá sido parcialmente alcançado, visto que em circunstância alguma se pode afirmar com plena certeza (no campo científico) que algo se encontra concluído. O tema em si, encerrava como pilar dominante a Reforma da Administração na óptica local.

Quanto à investigação seguida, não deixou de ser algo difícil descobrir os materiais bibliográficos adequados que qualquer estudo sempre suporta, pois não existem trabalhos científicos, em relação aos municípios, que se enquadrassem no contexto da realidade que tínhamos de explorar. Porém já o mesmo não se pode dizer quanto aos registos estatísticos de que necessitávamos para alcançar os objectivos enunciados. Há, contudo, que distinguir por ser justo, duas realidades verificadas nesse percurso.

Por um lado a colaboração do Centro de Estudos e Formação Autárquica foi inextinguível, ainda que demorada pela enorme quantidade de material a seleccionar, a organizar, e a transmitir com padrões de fiabilidade. Noutra parte, diferente avaliação se aplica, na generalidade, aos municípios do distrito de Santarém, cuja receptividade e apoio se ficou um pouco abaixo dos 50%. Mas foi dessa posição, e conhecedores que o estado da arte não era muito favorável que encetámos o caminho agora concluído.

### 1. A INVESTIGAÇÃO

A Reforma da Administração integra as mais diversas variantes e áreas de actuação, porque na sua consecução estão, em contínua disputa, as diferentes correntes de opinião que configuram um Estado democrático. A opção pelo modelo a implementar definirá o tipo de Políticas Públicas a prosseguir e os objectivos a alcançar. A Reforma é um processo complexo, com implicações sociais na maior parte das vezes se desconhecidas, quer porque duas sociedades diferentes poderão reagir de modo oposto, quer porque os modelos que em dado momento histórico se firmaram pelo êxito, podem noutra época consistir em fracasso, e os tempos recentes aí estão para provar os insucessos, com exemplos em diversas partes do mundo e de consequências divergentes. A Reforma traz consigo uma série de desafios para os quais, muitas vezes, as sociedades não estão preparadas. As respostas poderão não produzir os efeitos de modo tão eficaz e urgente quanto se espera e é necessário.

O Estado, de um conceito mínimo até ao Estado-Providência, foi aumentando a sua intervenção na vida social, respondendo aos desequilíbrios que a sociedade foi criando, sobretudo após a Revolução Industrial. Nesse percurso a influência de correntes científicas e de organização do trabalho foi sendo interiorizada em vários momentos e de forma a responder a certas expectativas. Visto enquanto organização absorveu aspectos importantes de diferentes teorias como o taylorismo ou das ciências da administração, mas foi a sua estruturação burocrática, assinalada e estudada por Weber que mais identificou a realidade moderna. Com as crescentes exigências dos cidadãos, o surgimento da globalização, e as necessidades de uma maior rapidez nas decisões, orientaram-no para uma mudança de paradigma de cariz gestor.

As novas práticas, que começaram a surgir nos anos 60 do século passado e se intensificaram a partir de meados da década de 70, vieram introduzir critérios de mercado ao funcionamento do Estado, com fundamento em elevados défices, trocando actividades públicas por actores privados. Nesse quadro ganham relevo, sobretudo nos países anglo-saxónicos, a Teoria da Escolha Pública (Public Choice) e a Escola Managerial, como esta a evoluir para a New Public Management. Este modelo terá sido o que melhor se impôs, tendo como padrão a profissionalização da gestão suportada na avaliação de desempenho, privilégio dos resultados e redução dos custos, e ainda a competição entre serviços. Porém, os desenvolvimentos vão-se sucedendo e novos modelos vão surgindo e a *Governance* ou o *e-governement* são já vistas como a solução para a reforma da administração pública.

Portugal, cujo sistema administrativo se alicerça desde os tempos ancestrais no municipalismo, só tardiamente se aproximou dos padrões do Estado-Providência, pelo que a reforma da administração também se iniciou mais tarde do que na generalidade dos Estados ocidentais. Só 1976 os municípios readquiriram relevo no início de um processo de reforma do administração, que visou transformar a sociedade, integrando alguns aspectos do Estado-Providência, ao mesmo tempo que os desenvolvimentos que vinham do exterior já apontavam noutro sentido. A aprovação da Constituição da República, permitiu recuperar uma dignidade secular. Na linha das inovações legislativas viria a ser aprovada a Lei da Autonomia Local, que entre outras decisões marcantes consagrava a eleição dos seus representantes, viam desbravar-se novos horizontes.

Depois de uma fase mais conturbada do país, quando lhes começaram a exigir mais responsabilidades, viram reconhecida pelo Parlamento e pelos Governos, a necessidade de possuírem funcionários dotados de conhecimentos e capacidades técnicas para enfrentarem

as exigências da modernidade que se pretendia implementar na totalidade do território nacional. Todavia, para dotar esses profissionais das ferramentas necessárias para o seu desempenho era preciso proporcionar-lhes formação profissional, que a maioria deles nunca tinha conhecido. Aliás era uma área em que o país ainda começava a dar os primeiros passos, de certo modo em razão das verbas e ideias que iam afluindo de Bruxelas.

A confusão entre várias áreas da aprendizagem faziam parte do período conturbado da história recente e com o fim das Escolas Técnicas, as opções dos jovens iam quase exclusivamente para um tipo de ensino que visava a obtenção de um grau académico de cariz universitário, caso tivessem hipótese, económica ou de recrutamento. A percepção tardia do engano, lançou a potencial mão-de-obra no “indiferenciado” sem preparação ou então no desemprego, enquanto o mundo empresarial necessitava de profissionais capazes e conhecedores da sua arte. Encetou-se então o caminho contrário com o ressurgimento de uma formação de âmbito profissionalizante.

Assim, no início da década de 80 foi dado um passo significativo e além do sector privado também o público, a nível central, criou um organismo com funções de prover formação profissional aos empregados, ou aos que aspiravam a um lugar na Administração Pública. Na senda dessa decisão foi criado o Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA) com igual objectivo e direccionado para a formação profissional inicial – como está implícito o diploma legal que o criou (Decreto-lei nº 161/80 de 28 de Maio) – de trabalhadores dos municípios “envolvidos em actividades de carácter administrativo e financeiro”. Porém o quadro legislativo ainda não estava completo para permitir o arranque da formação profissional dos funcionários municipais, o que apenas viria a acontecer com a publicação da Portaria 800/82 de 24 de Agosto, ao criar por fim o Curso de Administração Autárquica, cuja primeira edição decorreu logo nesse ano fruto de um protocolo que o IEFP assinou com o CEFA.

Exigia-se agora que os municípios respondessem ao desafio do poder central, de acordo com as necessidades, de possuírem profissionais com as aptidões e conhecimentos essenciais ao novo modelo de desenvolvimento. Então procurámos saber em que medida os municípios do distrito investiram nessa formação, e se tal facto contribuiu para que, a nível local, se sentissem os efeitos da reforma da Administração. Assinale-se que tivemos como pressuposto que a formação profissional age sobre o indivíduo “promovendo a sua contribuição para o desenvolvimento cultural económico e cultural” (Madureira, 2004) aspectos essenciais para uma maior aptidão para absorver e compreender as Reformas.

## 2. AS RESPOSTAS

Ainda que centrando o estudo nos municípios do distrito de Santarém, de todo não podemos evitar a comparação, nalguns aspectos, com o resto do país, tendo para tanto de recorrer a alguns dados estatísticos da Direcção-Geral da Administração e Emprego Público ou da Direcção-Geral da Administração Local, de modo a compará-los com aqueles que apurámos na investigação. Nesta, o método utilizado, consistiu em dois inquéritos, um destinado ao Centro de Estudos e Formação Autárquica (Anexo A) e outro dirigido aos municípios do distrito de Santarém (Anexo B). No primeiro caso obtivemos resposta para as questões colocadas, excepto no caso em perguntámos: “Qual a habilitação Profissional ou Académica atingida pelo Formando após o fim do curso”, o que é compreensível, visto não lhe caber um acompanhamento posterior dos formandos. No segundo, em que estavam em causa 21 municípios, recebemos resposta de onze.<sup>18</sup>

Antes de apresentar as respostas a que chegámos, façamos, ainda que sucintamente, uma abordagem empírica dos números apurados, reproduzidos no Capítulo V. Um dos factos relevantes na regulamentação do curso prende-se com a origem dos formandos. Esta dispunha que cada edição deveria contar com 60 formandos, sendo que o contingente anual deveria compor-se por funcionários (40% dos seleccionados) e candidatos a funcionários (60%). Tal orientação visava, não só a necessidade de recrutamento de novos funcionários detentores de outras aptidões técnicas, bem como de investir na melhoraria das capacidades profissionais dos que já eram trabalhadores administrativos dos municípios. Pretendia-se assim conferir aos formandos as ferramentas essenciais para encararem com maior aptidão as modificações que se iam verificando na Administração Local. De igual modo se permitia que todos pudessem aspirar a novas posições nas suas carreiras de acordo com as vantagens previstas na Portaria que instituiu o Curso.

Começamos pela análise a nível Nacional. Genericamente no espaço de tempo em que o nosso estudo se centrou aquela formação uma adesão significativa, já que da hipótese da inscrição de 60 formandos por edição, o número que foi sempre ultrapassado atingindo 179 na 15ª edição, e a média final aponta para 88, daí que tenham funcionado pólos de formação em Lisboa e Chaves. Outro aspecto respeita ao elevado número de formandos femininos, facto que se verificou tanto ao nível das candidatas como das funcionárias e prova os efeitos da alteração constitucional de 1976, no âmbito do sector administrativo dos municípios, em que a força de trabalho deixou ser apenas masculina. Outro contexto

estudado foi o escalão etário, e constatou-se a participação de um público essencialmente jovem (< 35 anos) nos formados, atingindo proporções na ordem dos 75%, significando um rejuvenescimento dos quadros administrativos dos municípios, e como tal uma população mais favorável às inovações e reformas a implementar.

Em relação aos municípios do distrito de Santarém, quer na sua participação quer nas suas características, integramos outras variantes por ser este o centro do estudo. O primeiro dado que nos surgiu respeita à percentagem de funcionários a frequentar o curso, suplantando a média Nacional estabelecida no regulamento. Os funcionários residentes no distrito que participaram no Curso de Administração Autárquica, atingiram os 57%, enquanto os candidatos não foram além dos 43%, ao invés do regulamentado para o contingente geral. Significativa é a reduzida expressão percentual de formandos residentes no distrito de Santarém, visto não ultrapassarem os 4% da globalidade dos participantes neste curso de formação profissional inicial. Para tanto contribuiu o facto de em duas edições (20ª e 22ª) não ter participado qualquer formando oriundo do distrito.

Na abordagem segundo o género dos formandos, encontra-se uma divergência ténue entre os residentes no distrito e o panorama global: o género feminino atinge 71% a nível distrital contra os 68% nacionais; ao invés o género masculino do distrito fica-se pelos 29% em contraste com os 32% do território nacional. Panorama em tudo muito similar ao que se passava no resto do país. Quanto ao escalão etário, o que nos é dado observar é que as mulheres acompanham a média nacional e nos homens existem uma população de 80% pertencentes ao nível mais jovem (<35) e de 20% no escalão intermédio (35/50). A variante seguinte da nossa análise respeita ao nível de habilitações detidas no momento do ingresso no Curso, e cuja avaliação foi observada no contexto dos formandos relacionados com o distrito. Isto é, além dos residentes no distrito de Santarém – candidatos e funcionários – incluímos aqui também os que fizeram estágio em municípios do distrito.

Deve entender-se as habilitações referidas, como escolaridade e de acordo com o regulamento do Curso de Administração Autárquica. Para o frequentar era essencial possuir o 11º ano de escolaridade, ou o curso complementar dos liceus e em alternativa formação académica equivalente. Havia apenas uma ressalva, permitindo aos funcionários municipais frequentar na formação sem lhes impor tantas restrições nesse sentido, bastando-lhes o 9º ano ou equivalente. Contudo nada contrariava habilitações acima daqueles patamares, sendo única condicionante até à 14ª edição a incompatibilidade de matrícula em qualquer estabelecimento do ensino superior coincidente com a participação naquele curso de

formação. Porém, desconhece-se se por lapso do legislador, se de modo a atrair outro tipo de público, ou por mera iniciativa do estabelecimento, essa restrição desapareceu aquando da alteração do regulamento do curso a qual passaria a vigorar a partir de 1994. Formulado este esclarecimento passemos à interpretação dos dados!

No universo de formandos do distrito, tanto no âmbito dos funcionários como de candidatos a esse estatuto maioria detinha o 11º ano de escolaridade, seguindo-se o 9º ano e depois o 12º, aparecendo também formandos com bacharelato e licenciatura. Quanto aos estagiários, voltamos a ter uma superioridade de formandos com o 11º ano, seguido pelos dos que possuíam o 12º, surgindo um pequeno grupo com o nono ano, registando-se ainda a presença de um (1) com bacharelato e dois licenciados, todos do sexo feminino. Aliás deve referir-se que não existiram formandos com habilitações mais elevadas que licenciatura. Antes de entrarmos no campo da reflexão sobre a realidade escolar, importa deixar mais uma nota referente ao aumento do número de funcionários no distrito.

Além de outros números que são expressos no Capítulo V, importa abordar é qual a efectividade da formação para os municípios, agrupando nesse caso os funcionários e os estagiários admitidos. A superioridade vai logicamente para os detentores do 11º ano de escolaridade, seguido dos que possuíam o 12º, com escassa vantagem sobre os do 9º, e os que detinham habilitações ao nível do ensino superior eram cerca de 3%. De uma forma geral os dados estatísticos postos em confronto (municípios e CEFA) foram confirmados com oscilações mínimas.

Da análise da opção dos formandos após a conclusão do Curso de Administração Autárquica, verificámos que 60% escolheram não prosseguir a sua formação enquanto 40% fez a escolha contrária. Destes 59% seguiram a via académica (ensino superior) e 41% a profissional. Em termos de carreiras profissionais, retrata a informação que 79% se fixaram na carreira Administrativa, 19% ingressou na carreira de Técnico-Superior, situando-se 1% na carreira Técnica. Ao nível das funções apurou-se que 65% desempenhava funções administrativas, 21% exerciam o cargo de quadros Técnicos, 12% ocupavam lugares e de chefia e 2% detinham a posição de Dirigentes.

Analisados os números aqui revelados bem como os que se encontram expostos no Capítulo V e observando as duas questões de partida, no contexto da formação identificada desde o início do presente trabalho, podemos tirar as seguintes ilações:

- 1) Em que medida os municípios investiram nessa formação?
  - a) Dado que o índice de funcionários do distrito em formação foi superior ao estabelecido regulamentarmente para o território nacional, conclui-se por um investimento elevado dos municípios do distrito;
  - b) Tendo o envolvimento nesta formação assentado essencialmente em quatro municípios do distrito, conclui-se ser um investimento restrito;
  - c) Se tivermos em linha de conta a comparação demográfica do distrito em relação ao todo nacional (4,5%), ou o nível de funcionários administrativos (5,5%) com o índice de formandos do distrito (3,9%), estamos perante a evidência de um investimento reduzido.
- 2) Tal facto contribuiu para que a nível local se sentissem os efeitos da reforma da Administração?
  - a) Se observarmos a trajectória dos formandos, optando pela via académica ou de formação profissional, bem como o escalão etário a que pertenciam, e por fim os cargos ocupados, somos levados a responder afirmativamente.
  - b) Se a análise se cingir aos poucos municípios que se envolveram neste desafio temos que dizer que os efeitos no distrito só foram parciais

O trabalho que agora se conclui, visando entender a reforma da Administração, no contexto local, e os efeitos que a formação profissional inicial teve na mesma. Para tanto elegemos o Curso de Formação Autárquica, do Centro de Estudos e Formação Autárquica, dirigido a trabalhadores administrativos dos municípios, centrando o estudo no Distrito de Santarém. Foi a isso que nos propusemos e dentro das limitações procurámos alcançar os objectivos, cientes que demos um contributo para que investigações futuras aprofundem mais a vertente da importância da formação profissional na reforma da Administração, tanto mais que o nosso espaço de investigação se cingia à formação inicial, e a reforma é um processo contínuo e inacabado.

- 
- <sup>1</sup> Smith, Adam (1763) *A Riqueza das Nações* (Volumes I, II), tradução portuguesa da Fundação Calouste Gulbenkian (1999), Lisboa, FCG.
- <sup>2</sup> Tocqueville, Alexis (1837) *De la démocratie en Amérique*, Bruxelles. Tradução portuguesa (2002 – 2ª edição) de Carlos C. M. Oliveira.
- <sup>3</sup> Gomes, João Carlos da Costa, – “*O Município através da História Pátria*”, citado por Fernando Catroga em *Natureza e História do Municipalismo, Da Revolução Liberal ao Estado Novo*, (Estudo-Síntese).
- <sup>4</sup> *Governo Civil do Distrito de Santarém*. No presente parágrafo seguiu-se em grande parte a redacção inserida na página electrónica (site) do Governo Civil do Distrito de Santarém, em: <http://www.gcs.pt>.
- <sup>5</sup> *Idem*, como referido na nota 4.
- <sup>6</sup> UNESCO, (1996) *Educação: Um tesouro a Descobrir*, Relatório da Comissão Internacional sobre a Educação no Século XXI.
- <sup>7</sup> Citados por Gonçalves, Carlos M. (1997) em: *Os Jovens a Formação Profissional e o Emprego: Resultados de uma Investigação Internacional*.
- <sup>8</sup> *Idem*, como referido na nota 7.
- <sup>9</sup> Comissão Interministerial para o Emprego (2001), *Terminologia da Formação Profissional, Alguns Conceitos Base – III*, Lisboa, Direcção-Geral do Emprego e Formação Profissional (DGEFP).
- <sup>10</sup> CIME – Comissão Interministerial para o Emprego (2002), *Inserção Profissional dos ex-Formandos de Acções de Formação inicial*, Relatório Global de 1997 e 1998, Lisboa, Direcção-Geral do Emprego e Formação Profissional (DGEFP).
- <sup>11</sup> Pimpão, Adriano (Conselheiro Relator); Conselho Económico e Social (2005) *Estratégia de Lisboa*, Parecer de Iniciativa (Aprovado no Plenário de 24 de Maio de 2005), Lisboa, CES.
- <sup>12</sup> Pessoa Amorim, Rui (1997), *O emprego público – Antecipar a Mudança, Gerir a Mudança*, citado por César Madureira.
- <sup>13</sup> - Regime Jurídico do Instituto Nacional de Administração (INA, 2008), página electrónica (site) do INA em: <http://www.ina.pt>.
- <sup>14</sup> - Regime Jurídico do Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA, 2008), Página electrónica (site) do CEFA em: <http://www.cefa.pt>.
- <sup>15</sup> - Secretário Estado Adjunto e da Administração Local – 2008, *Caracterização dos Recursos Humanos dos Municípios em 2007*, Presidência do Concelho de Ministros, DGAL, Lisboa
- <sup>16</sup> - Em termos reais pelo menos 19 municípios do distrito tiveram algum envolvimento no processo formativo do Centro de Estudos e Formação Autárquica, através do Curso de Administração Autárquica, o que quiser dizer que apenas dois ficaram fora deste processo. Porém, parece-nos que é pouco aceitável qualificar os municípios que registaram números perto do zero, como tendo contribuído para o aspecto formativo dos funcionários administrativos dos municípios do distrito.
- <sup>17</sup> - Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público, 2005.
- <sup>18</sup> - Destas respostas, só nove poderão ser consideradas “válidas”. Um município informou da inexistência de funcionários com relação formativa com o Centro de Estudos e Formação Autárquica, enquanto o outro, se justificou com a indisponibilidade para transmitir os dados necessários. Com o nosso estudo confirmamos, através do CEFA, as informações do primeiro e a irrelevância do segundo para o que pretendíamos apurar.

## BIBLIOGRAFIA

- Amaral, Diogo Freitas (1994 – 2º Edição) *Curso de Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina.
- Amaral, Diogo Freitas do (1998), “Administração Pública”, *Dicionário Jurídico de Administração Pública*, 1º Suplemento, Lisboa, Minigráfica.
- Antunes, Eugénio (2003), “As Autarquias Locais e a Emergência de Novos Modelos de Gestão”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração – Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Antunes, Eugénio (2005), *Gestão Pública*, texto de apoio, cadeira Gestão Pública do Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, (policopiado) ISCTE-ISLA.
- Arana, Jaime Rodríguez (2003), “O Quadro das Reformas Administrativas”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração – Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Araújo, J. Filipe (2000), “Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, pp 38-47, Lisboa.
- Ávila, Joaquim Tomás Lobo (1874) *Estudos de Administração*, Lisboa, Typographia.
- Azevedo, Joaquim (1991), *A Educação Tecnológica nos Anos 90*, Rio Tinto, Edições ASA,
- Azevedo, Joaquim (1988), *Avaliação da Experiência Pedagógica do Ensino Técnico-Profissional – Relatório Final*, Lisboa, DGES.
- Azevedo, Joaquim (1999), *Voos de Borboleta: Escola, Trabalho e Profissão*, Porto, Edições ASA.
- Batalha, Cremilde (1999) “A Formação Enquanto Agente de Mudança”, *Formar: A Revista dos Formadores*”, 31, Lisboa, Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP),
- Bell, D. (1987), *“The World and United States in 2013”*, Vol 116 pp.1-32, Boston, Daedalus.
- Bilhim, João (1996 – 2º edição), *Teoria Organizacional: Estruturas e Pessoas*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bilhim, João (2000), “Reduzir o insustentável peso do Estado para aumentar a Leveza da Administração” *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, pp. 18-37, Lisboa.
- Bilhim, João (2001 – 2ª Edição), *Teoria Organizacional: Estruturas e Pessoas*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bilhim, João (2004) “A Governação nas Autarquias Locais”, *Colecção Inovação e Governação nas Autarquias*, Porto, Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Black, Júlia (2002), *Critical Reflections on Regulation*, (working paper) Londres: LSE / Carr.
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (1993-5ª Ed.), *Dicionário de Política*, Brasília, Editora da Universidade de Brasília.

- Briggs, C. L. (1986), *Learning how to ask: A Sociological Appraisal of the Interview in the Social Research*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cabanas, José M. Q. (2002) *Teoria da Educação. Conceção antinómica da Educação*, Porto, Edições ASA.
- Caetano, Marcelo (1999 - 10.<sup>a</sup> edição) *Manual de Direito Administrativo*, Volume II, Coimbra, Almedina.
- Campos, António Correia (2005), “Avaliação de Políticas, Programas e Serviços Públicos”, em *O Estado no Século XXI: Redefinição das suas Funções*, Instituto Nacional de Administração, Oeiras, INA
- Campos, Bárto Paiva. (1989) *Questões de Política Educativa*, Rio Tinto, Edições ASA.
- Canário, Rui; Belmiro Cabrita e Rita Aires (2002) *Formação Contínua na Administração Local – Para uma Orientação Estratégica*, Lisboa, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.
- Capela, José Viriato (2005) “A administração local e municipal portuguesa do Século XVIII às Reformas Liberais (Alguns tópicos da sua Historiografia e Nova História)” in *Os Municípios no Portugal Moderno: Dos Forais Manuelinos às reformas liberais*, Lisboa, Edições Colibri.
- Cardim, José (1996), “Formação Profissional: do Conteúdo aos Aspectos Críticos do seu Desenvolvimento”, *Inovação*, Volume 9, Lisboa, DGIDC
- Cardim, Luís (1990), *Formar é Fácil: A aprendizagem e o Ensino*, Coleção Organizações e Aprendizagem, Lisboa, Edições Agen.
- Carreira, Medina e Ricardo Costa (2007) *O Dever da Verdade*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Carvalho, J. Eduardo (2002), *Metodologia do Trabalho Científico*, Lisboa, Escolar Editora.
- Castanheira, Maria E. (1992) “Certificação da Formação Profissional e Qualificações da mão-de-obra”, *Emprego e Formação*, 17, Lisboa, IEFP,
- Castells, Manuel (2006), “A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Acção Política”, em Manuel Castells e Gustavo Cardoso (orgs.), *A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Acção Política*, Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- Catroga, Fernando (2004) *Natureza e História do Municipalismo, Da Revolução Liberal ao Estado Novo*, (Estudo-Síntese), Porto, Faculdade de Letras da Universidade do Porto (FLUP).
- Caupers, João (2002), *Introdução à Ciência da Administração Pública*, , Lisboa, Âncora Editora.
- Chiavenato, Idalberto (1987), *Teoria Geral da Administração*, São Paulo, McGraw-Hill.
- Chevallier, Jacques (1986), *Reflexions sur l'institution des Autorités Administratives Indépendantes*, Paris, Hervé de Charette.
- CIME – Comissão Interministerial para o Emprego (2001); *Terminologia da Formação Profissional, Alguns Conceitos Base – III*, Lisboa, Direcção-Geral do Emprego e Formação Profissional.

- CIME – Comissão Interministerial para o Emprego (2002); *Inserção Profissional dos ex-Formandos de Acções de Formação inicial*, Relatório Global de 1997 e 1998, Lisboa, Direcção-Geral do Emprego e Formação Profissional.
- Coimbra, Joaquim Luís (2001) Filomena Parada e Luís Imaginário, *Formação ao Longo da Vida e Gestão de Carreira*, Lisboa, Direcção-Geral do Emprego e Formação Profissional.
- Correia, José Alberto (1996) *Sociologia da Educação Tecnológica: Transformações do Trabalho e da Formação*, Lisboa, Universidade Aberta.
- Covas, António (1997) *Integração Europeia, Regionalização Administrativa e Reforma do Estado-Nacional*, Oeiras, Celta Editora.
- Crozier, Michel (1987), *État Modest, État Modern*, Paris, Fayard.
- Cruz, Jorge V. P. (1998), *Formação Profissional em Portugal: do levantamento das necessidades à avaliação*, Lisboa, Sílabo.
- Deligny, Jean (1989), *Professionnalisme et Formation dans les Administrations Publiques*”, Revue Française d’Administration Publique, 51, Paris, ENA.
- Donnelly, Jr. James (2000), *Administração: Princípios de Gestão Empresarial*, Lisboa, McGraw-Hill,
- Drucker, Peter, et al. (1998) *A Organização do Futuro*, Colecção Economia e Gestão, Mem Martins, Publicações Europa-América, Lda.
- Dubar, Claude (1996) *La Formation Accroît-elle Aujourd’hui les Inégalités? “Education Permanente”*, Paris, La Decouvert.
- Durverger, Maurice (1995), *Europa – O Estado da União*”, Lisboa, Editorial Notícias.
- Eberlein, Burkard (1999), *L’État Régulateur en Europe*, Revue Française de Science Politique, Vol. 49, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- Esping-Anderson, Gøsta (2002), *Why we need a New Welfare State*, Oxford, University Press.
- Estorninho, Maria João (1996), *A Fuga para o Direito Privado. Contributo para o Estudo da Actividade de Direito Privado da Administração Pública*, Coimbra, Almedina.
- Featherstone, Mike; Scott Lash & Roland Robertson (1995), *Global, Modernities, Theory Culture, Social Theory*, Vol. 36, London, Sage Publications.
- Ferrara, Maurício et al (2000), *O Futuro da Europa Social*, Oeiras, Celta Editora.
- Flora, Peter e Arnold Heidenheimer (1984), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick / London, Transaction Publishers.
- Foutain, Jane (2006), “Questões Centrais no Desenvolvimento Político do Estado Virtual”, em Manuel Castells e Gustavo Cardoso (orgs.), *A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Acção Política*, Lisboa Imprensa Nacional - Casa da Moeda.

- Fonseca, Fátima, (2003), “Envolvimento dos Cidadãos nas Políticas da Administração Local”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração – Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Franco, António L de Sousa, (1993), *O Controlo da Administração Públicas em Portugal*, Lisboa, Tribunal de Contas.
- Frederickson, George (1996), *Comparing the Reinventing Government with New Public Administration*, Public Administration Review, Vol. 56, pp. 263-270.
- Garret, Almeida (1820) “Proclamações Académicos”, Coimbra, em *O Patriota*, pp. 3-4.
- Garret, Almeida (1832) “Relatório dos Decretos nº 22, 23 e 24 (Reorganização da Fazenda, Administração Pública e Justiça)”, Angra do Heroísmo, em *Estabelecimento da Administração Pública*, pp. 76-90,
- Giddens, Anthony (1997), *Para Além da Esquerda e da Direita*, Oeiras, Celta Editora.
- Giddens, Anthony (1998), *As Consequências da Modernidade*, Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, João Salis (2003), “A Avaliação de Políticas Públicas e Governabilidade”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração – Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Gonçalves, Carlos M. ; Cristina Parente; Luísa Veloso, Sandra Gomes e Susana Januário (1997) *Os Jovens a Formação Profissional e o Emprego: Resultados de uma Investigação Internacional*, Porto, Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras do Porto (policopiado).
- Gonçalves, Maria Eduarda (2005), *A Europeização da Regulação: entre o Mercado e os Novos Desafios*, texto de apoio, cadeira de “Direito da Administração Pública, Regulação e Sociedade” do Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, (policopiado) ISCTE-ISLA.
- Gouveia, Carla Miguel (2007) “Cartografia dos Recursos Humanos na Administração Pública Portuguesa” em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João Batista (org.) *Interesse Público, Estado e Organização*, Oeiras, Celta Editora.
- Governo Civil do Distrito de Santarém, página electrónica (site) em: <http://www.gcs.pt>.
- Graça Jorge Manuel Viegas (2005), *Avaliação da Adopção da Formação à Distância: o caso de Estudo da GNR*, Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro, registo informático: <http://www2.ufp.pt/~lmbg/monografias/mscjgraça05.pdf>.
- Grácio, Sérgio (1986), *Política Educativa Como Tecnologia Social – As Reformas do Ensino Técnico de 1948 e 1983*, Lisboa, Edições Horizonte.
- Herculano; Alexandre (1873) “Apontamentos para a História dos Bens e da Coroa”, em *Opúsculos*, Vol. VI, Lisboa, Viúva Bertrand e Sucessores Carvalho & C<sup>a</sup>.
- Herculano, Alexandre (1879) “Questões Públicas”, em *Opúsculos*, Vol. VII, Lisboa, Viúva Bertrand e Sucessores Carvalho & C<sup>a</sup>.
- Hood, Christopher (1991), *The New Public Management in the 1980s, Variations on a Theme Accounting, Organizations and Society*, London, Elsevier Science Ld<sup>a</sup>.

- Kohler-Koch, Beate (1998) *A Evolução e Transformação da Governação Europeia*, Análise Social, Vol. XXXIII, Lisboa, ICSUL.
- King, Anthony (1978), *Issue Networks and the Executive Establishment*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D. C.
- Kovács, Ilona (1988), “Novas Tecnologias na Indústria”, *Emprego e Formação – Revista de Estudos e Informação Técnica*, Lisboa, IEFP.
- Kovács, Ilona (2005, org.), *Flexibilidade no Emprego – Riscos e Oportunidades*, Oeiras, Celta Editora.
- Lévy, Pierre (1994) *Educação e Cibercultura*, Rio de Janeiro, Edições Paulistas.
- Litwin, Edith (2001), *Educação à Distância. Temas para o Debate de uma nova Agenda Educativa*, S. Paulo, Edições Artmed,
- Madureira, César (2001) “A formação profissional contínua no contexto da modernização da Administração Pública em Portugal – A experiência do PROFAP”, *Revista Sociedade e Trabalho, 11*, Lisboa, GEP, MTSS.
- Madureira, César (2004), *A Formação Comportamental no Contexto da Reforma da Administração Pública Portuguesa*, Oeiras INA.
- Mandon, Nicole & Sulzer, Emmanuel (1998) *Analysis of Work: Describing competences Through a Dynamic approach to Job* “Céreq: Training & Employment”, registo electrónico disponível em: <http://www.cereq.fr/cereq/trin33.pdf>.
- Majone, Giandomenico (1996), *Regulating Europe*, London / New York, Routledge.
- Majone, Giandomenico (1997), *The agency model: the growth of regulation and regulatory institutions in the European Union*, Eipascope, nº 3, European Institute of Public Administration.
- Majone, Giandomenico (1999), *The regulatory state: causes and its legitimacy problems*, West European Politics, Farmington Hills, Michigan, Gale Group.
- March, J. e J. Olsen (1995), *Democratic Governance*, New York, Free Press.
- Marques, A. H. Oliveira (1998) “A Restauração e as suas Consequências”, *História de Portugal, Vol. II – Do Renascimento às Revoluções Liberais*, Lisboa, Editorial Presença.
- Marques, José (1994) “Os Municípios Portugueses dos Primórdios da Nacionalidade ao fim do Reinado de D. Dinis” (Alguns Aspectos) – *Comunicação apresentada ao 1º Colóquio Luso-Brasileiro sobre Municipalismo e História Urbana, realizado na Pontifícia Universidade de Belo Horizonte e na Universidade Fluminense – Niterói (R.J.) de 23 de Agosto a 2 de Setembro de 1993*, Lisboa, Revista da Faculdade de Letras.
- Marques, Maria M. Leitão (1996), *Administração Consultiva em Portugal*, Lisboa, Conselho Económico e Social, registo electrónico disponível em: <http://www.ces.pt/file/doc/347>.

- Marques, Maria M. Leitão e Vital Moreira (1998), *Desintervenção do Estado, Privatização e Regulação dos Serviços Públicos*, Lisboa, Economia & Prospectiva, 3 e 4 (Outubro 1998 / Março 1999).
- Marshall, T. H. e Tom Bottomore (1992), *Citizenship and Social Class*, London, Pluto Press.
- Mateus, Augusto (2005), *Competitividade e Coesão, Os Novos Desafios das Políticas Públicas na Europa Alargada*, III Colóquio Internacional, Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE.
- Melo, A Barbosa (1988) *O Problema da Formação dos Funcionários e o Centro de Estudos e Formação Autárquica*, CEFA/Edições Minerva, Coimbra
- Merton, Robert K., (1970) *Sociologia - Teoria e Estrutura*, São Paulo, Edições Mestre Jou.
- Mishra, Ramesh (1999), *Para Além do Estado-Nação: A Política Social*, Cadernos de Política Social, Lisboa, Associação Portuguesa de Segurança Social.
- Mintzberg, Henry (1995), *Estrutura e Dinâmica das Organizações*, Lisboa, Publicações D. Quixote.
- Moe, Ronald (1987), “Exploring the Limits of Privatization”, *Public Administration Review*, Vol. 47 pp. 453-460.
- Moe, Ronald (1994), “The Reinventing Government Exercise: Misinterpreting the Misjudging the Consequences”, *Public Administration Review*, Vol. 54, pp 111-122.
- Moreira, Vital (1997), *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*, Coimbra, Almedina.
- Mozzicafreddo, Juan (2000), “Cidadania e Reforma do Estado e da Administração Pública em Portugal”, Comunicação proferida no colóquio *A Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Lisboa – ISCTE.
- Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (orgs.) (2001), “*Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*”, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2002-2ª edição), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.) (2003), “*Ética e Administração – Como Modernizar os Serviços Públicos?*”, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2007) “Interesse Público e Funções de Estado – Dinâmica Conflitual de Mudança” in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João Batista (org.) *Interesse Público, Estado e Organização*, Oeiras, Celta Editora.
- Mulgan, Geoff (2006), “Moldar de novo o Estado e a sua Relação com os Cidadãos: o potencial das tecnologias de comunicação e informação no curto, médio e longo prazo”, em Manuel Castells e Gustavo Cardoso (orgs.), *A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Acção Política*, Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- Neves, Arminda (2002), *Gestão na Administração Pública*, Cascais, Pergaminho,.
- Neves, José (2003) “Formação Profissional: novas Formas de actividade e Implicações na Concepção de Modelos de Intervenção Formativa”, Lisboa, *Recursos Humanos Magazine*.

- Niskanen, William (1971) “Bureaucracy and Representative Government”, *Public Choice*, pp. 119-126, Virginia Polytechnic Institute and State University, Chicago Aldine Atherton,
- O’Brien, Virgínia (1996) *MBA Intensivo em Gestão*, Linda-a-Velha, Controjornal Editora.
- Pedrosa, A. L. Guimarães, (1908) *Curso de Ciência da Administração e Direito Administrativo*, 2ª edição, Coimbra, Imprensa da Universidade.
- Pedroso, Paulo (1993), *A Formação Profissional Inicial*, Cadernos do Instituto de Ciências Sociais, Quinta Série, 7, Lisboa, Universidade de Lisboa.
- Pereira, Luis (2003), “A Administração Pública e a Sociedade de Informação”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração – Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Pereira, Marina (2005), “Integração de Processos e Modelos Organizacionais”, em Augusto Casaca (coord.), *A Sociedade da Informação e a Administração Pública*, Oeiras, INA.
- Peters, B. Guy (2000), “Governance, Politics and the State”, em Jon Pierre e B. Guy Peters, *Political Analysis*, London, Palgrave Macmillan,
- Pitschas, Rainer (2003), “Reformas da Administração Pública na União Europeia – Porque necessitamos de mais ética no serviço público”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração – Como Modernizar os Serviços Públicos?* Oeiras, Celta Editora.
- Pimpão, Adriano (2005) *Parecer de Iniciativa sobre Estratégia de Lisboa*, Conselheiro Relator do Conselho Económico e Social (Aprovado no Plenário de 24 de Maio de 2005), Lisboa, CES.
- Pollit, Christopher (1998), “Papéis Alternativos para a Avaliação no Processo de Reforma da Gestão Pública”, *A Avaliação na Administração Pública*, Acta Geral do 1º Encontro do INA, Oeiras, INA.
- Ramos, Rui Moura (1994), *Das Comunidades à União Europeia*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Rato, Helena; Conceição Batista e David Ferraz (2007) *MANFOP – Manual de Avaliação das Necessidades de Formação em Organismos Públicos*, Lisboa, DGEFP.
- Rocha, J. Oliveira (1998), *Gestão dos Recursos Humanos*, Lisboa, Editorial Presença.
- Rocha, J. Oliveira (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras INA.,
- Rocha, J. Oliveira (2005a) *A Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*, Lisboa, Escolar Editora.
- Rocha, J. Oliveira (2005b), *Princípios de Gestão Pública*, Lisboa, Editorial Presença.
- Rodrigues, Maria João (1996 – 3ª edição), *O Sistema de Emprego em Portugal: Crise e Mutações*, Lisboa, Dom Quixote.
- Rodriguez, Martius e Augustin Juan Ferrante (2000 – 2ª Edição) *Tecnologia de Informação e Gestão Empresarial*, Rio de Janeiro, Editora e-papers.

- Rosanvallon, Pierre (1984), *A Crise do Estado Providência*, Lisboa, Inquérito.
- Rosenbloom, David H. (2003), “Reflexões Sobre as Reformas Administrativas Federais Nos EUA, 1993-2002”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração – Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Ruivo, Fernando (2000), *O Estado Labiríntico: O poder relacional entre Poderes Central e Local em Portugal*, Porto, Afrontamento.
- Samuelson, Paul A. e William D. Nordhaus (1996 – 14ª Edição) *Economia*, Alfragide, McGraw-Hill de Portugal.
- Sardinha, António (1922-1923) – “Teoria do Município”, *Nação Portuguesa*, 2ª série, Coimbra, Editores França e Arménio.
- Secretaria do Estado Adjunto e da Administração Local (2008), *Caracterização dos Recursos Humanos dos Municípios em 2007*, Presidência do Concelho de Ministros, Lisboa, DGAL.
- Singer, Peter (2004), *Um Só Mundo – A ética da globalização*, Lisboa, Gradiva – Publicações Lda.
- Sisternas, Xavier (1999) “Formación para el cambio, cambio en la Formación”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, pp. 109-118, España, Ministerio de Administraciones Públicas.
- Smith Adam (1776), *A Riqueza das Nações*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian (4ª edição portuguesa, 2002).
- Stoer, Stephen (1986), *Educação e Mudança Social em Portugal, 1970-1980 Uma Década de Transição*, Porto, Afrontamento.
- Tavares, José (2000) *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, Coimbra, Almedina.
- Teixeira, Carla Cardoso (2003), “Atitude dos Funcionários face à Modernização da Administração Pública”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração – Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Tocqueville, Alexis (2002) *Da Democracia na América*, (tradução portuguesa de Carlos C. M. Oliveira - 2ª edição), Cascais, Principia.
- Turner, Bryan (1994), “Postmodern culture/modern citizens”, em B. Steenbergen (org.) *The Condition of Citizenship*, London, Sage Publications,.
- Quermonne, Jean-Louis (1998), *Le Système Politique Européen*, Paris, Montchrestien.
- Quvy, Raymond e Luc Van Campenhout (1998), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva Publicações.
- UNESCO, (1996) *Educação: Um tesouro a Descobrir*, Relatório da Comissão Internacional sobre a Educação no Século XXI.
- Vasconcelos, Luis (2003), “A Administração Pública e a Sociedade de Informação”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração – Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora,.

## LEGISLAÇÃO

Carta Europeia da Autonomia Local, aprovada pela Resolução da Assembleia da República nº 28/90, Diário da República nº 245 de 23/10, I Série, pp. 4344-4351.

Constituição da República Portuguesa, promulgada a 2 de Abril de 1976, com a redacção que lhe foi dada pela Lei Constitucional nº 1/2005, de 12/8, Diário da República nº 155, I Série A, pp. 4642-4686

Decreto de 6 de Novembro de 1836, Diário do Governo nº 283 de 29/11 – Secretaria de Estado dos Negócios do Reino.

Decreto-Lei nº 44506, de 10/8 de 1962, Diário do Governo nº 183 – I Série, pp. 1084-1086.

Decreto-Lei nº 768/75, de 31/12, Diário do Governo nº 300 (5º Suplemento) – I Série, pp. 2160-(69-113).

Decreto-Lei nº 160/79, de 30/5, Diário da República nº 124 – I Série, pp. 1171-1172.

Decreto-Lei nº 519-A2/79, de 29/12, Diário da República nº 299 – I Série, pp. 3446 (147-148).

Decreto-Lei nº 161/80, de 28/5, Diário da República nº 123 – I Série, pp. 1215-1216.

Decreto-Lei nº 76/82, de 28/5, Diário da República nº 52 – I Série, pp. 481-483.

Decreto-Lei nº 62/85, de 13/3, Diário da República nº 60 – I Série, pp. 635-640.

Decreto-Lei nº 244/2002, de 5/11, Diário da República nº 255 – I Série A, pp. 7101-7103.

Decreto-Lei nº 247/87, de 17/6, Diário da República nº 137 – I Série, p. 2329-2345.

Decreto-Lei nº 401/91, de 16/10, Diário da República nº 238 – I Série A, pp. 5380-5384.

Decreto-Lei nº 405/91, de 16/10, Diário da República nº 238 – I Série A, pp. 5387-5390.

Decreto Presidente da República nº 58/90 de 23/10, Diário da República nº 245 – I Série, p. 4344.

Lei nº 79/77, de 25/10, Diário da República nº 247 – I Série, pp. 2564-2578.

Lei nº 1/79, de 2/1, Diário da República nº 1 – I Série, pp. 1-7.

Lei nº 46/86, de 14/10, Diário da República nº 237 – I Série, pp. 1-15.

Lei nº 54/98, de 18/10, Diário da República nº 189 – I Série A, p. 4037.

Lei nº 2/2004, de 15/1, Diário da República nº 294 – I Série A, pp. 293-301.

Lei nº 12-A/2008, de 27/2, Diário da República nº 41 – I Série, pp. 1326 - (2-27).

Portaria nº 800/82, de 24/8, Diário da República nº 195 – I Série, pp. 2472-2475.

Portaria nº 781/85, de 16/10, Diário da República nº 238 – I Série, p. 3410.

Portaria nº 948/95, de 5/8, Diário da República nº 177 – I Série B, pp. 4910-4912.

## ANEXOS

## QUESTIONÁRIO CEFA

### FORMANDOS - FORMAÇÃO INICIAL

#### CURSO DE ADMINISTRAÇÃO AUTÁRQUICA (CAA) 1982/2005

1 – Formandos que concluíram o Curso de Administração Autárquica até Dezembro de 2005:

a) Oriundos de todo o território continental:

	Feminino	Masculino	<b>Total</b>
<35 Anos			
35/50 Anos			
> 50 Anos			
<b>Total</b>			

b) Desempenhavam funções nos municípios território continental:

	Feminino	Masculino	<b>Total</b>
<35 Anos			
35/50 Anos			
> 50 Anos			
<b>Total</b>			

c) Não exerciam funções em municípios portugueses, ou não eram dos quadros:

	Feminino	Masculino	<b>Total</b>
<35 Anos			
35/50 Anos			
> 50 Anos			
<b>Total</b>			

d) Residentes no distrito de Santarém:

	Feminino	Masculino	<b>Total</b>
<35 Anos			
35/50 Anos			
> 50 Anos			
<b>Total</b>			

e) Desempenhavam funções nos municípios do distrito:

	Feminino	Masculino	<b>Total</b>
<35 Anos			
35/50 Anos			
> 50 Anos			
<b>Total</b>			

f) Oriundos do distrito, mas que não exerciam funções nos municípios, ou caso exercessem não pertenciam aos quadros:

	Feminino	Masculino	<b>Total</b>
<35 Anos			
35/50 Anos			
> 50 Anos			
<b>Total</b>			

2 – Habilitações à entrada para o Curso de Administração Autárquica dos indivíduos residentes no Distrito de Santarém:

a) Com o 9º ano de escolaridade:

	Feminino	Masculino	<b>Total</b>
<35 Anos			
35/50 Anos			
> 50 Anos			
<b>Total</b>			

b) Com 12º ano de escolaridade:

	Feminino	Masculino	<b>Total</b>
<35 Anos			
35/50 Anos			
> 50 Anos			
<b>Total</b>			

c) Detentor de Bacharelato:

	Feminino	Masculino	<b>Total</b>
<35 Anos			
35/50 Anos			
> 50 Anos			
<b>Total</b>			

d) Possuidor de Licenciatura:

	Feminino	Masculino	<b>Total</b>
<35 Anos			
35/50 Anos			
> 50 Anos			
<b>Total</b>			

d) Habilitado com Mestrado:

	Feminino	Masculino	<b>Total</b>
<35 Anos			
35/50 Anos			
> 50 Anos			
<b>Total</b>			

d) Concluíram Doutoramento:

	Feminino	Masculino	<b>Total</b>
<35 Anos			
35/50 Anos			
> 50 Anos			
<b>Total</b>			

3 – Indivíduos detentores do referido curso, externos aos quadros, que no mesmo período:

a) Fizeram estágio nos Municípios do continente:

	Feminino	Masculino	<b>Total</b>
<35 Anos			
35/50 Anos			
> 50 Anos			
<b>Total</b>			

b) Fizeram estágio no Distrito de Santarém:

	Feminino	Masculino	<b>Total</b>
<35 Anos			
35/50 Anos			
> 50 Anos			
<b>Total</b>			

c) Passaram a integrar os quadros dos Municípios do continente:

	Feminino	Masculino	<b>Total</b>
<35 Anos			
35/50 Anos			
> 50 Anos			
<b>Total</b>			

d) Passaram aos quadros dos Municípios no Distrito:

	Feminino	Masculino	<b>Total</b>
<35 Anos			
35/50 Anos			
> 50 Anos			
<b>Total</b>			

4 – Funcionários que prosseguiram formação (se for possível) :

a) Apenas Profissional:

	Feminino	Masculino	<b>Total</b>
<35 Anos			
35/50 Anos			
> 50 Anos			
<b>Total</b>			

b) Apenas Acadêmica:

	Feminino	Masculino	<b>Total</b>
<35 Anos			
35/50 Anos			
> 50 Anos			
<b>Total</b>			

c) Ambas:

	Feminino	Masculino	<b>Total</b>
<35 Anos			
35/50 Anos			
> 50 Anos			
<b>Total</b>			

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/200\_\_

MUITO AGRADECIDO PELA COLABORAÇÃO E TEMPO DISPENDIDO

# QUESTIONÁRIO AOS MUNICÍPIOS DO DISTRITO DE SANTARÉM

## I

1 – De acordo com as possibilidades existentes solicita-se informação sobre os Funcionários do Quadro nas datas referidas:

- a) Em Dezembro de 1981: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.
- b) Em Dezembro de 2005: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.

2 – No caso de Funcionários do Quadro, terem frequentaram o Curso de Administração Autárquica (Formação Inicial) ministrado no Centro de Estudos e Formação Autárquica entre Janeiro de 1982 e Dezembro de 2005, pretende-se saber quais as habilitações académicas à data do ingresso nesse curso:

- a) Com o 9º ano: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.
- b) Com 12º ano: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.
- c) Com Bacharelato: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.
- d) Com Licenciatura \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.

3 – Indivíduos detentores do referido curso, externos aos quadros, que no mesmo período:

- a) Fizeram estágio na Autarquia: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.
- b) Passaram a integrar o quadro: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.

3.1 – Quais as habilitações académicas dos indivíduos que passaram a integrar o quadro por via da conclusão do Curso de Administração Autárquica (CAA), no mesmo período:

- a) Com o 9º ano: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.
- d) Com 12º ano: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.
- e) Com Bacharelato: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.
- f) Com Licenciatura: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.

4 – Qual o escalão etário dos Funcionários no início dessa Formação?

- a) Menos de 35 anos (< 35): \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.
- b) 35/ 50 anos: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.
- c) Mais de 50 anos (>50) : \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.

## II

5 – Funcionários do Quadro que após a Formação Inicial (CAA) prosseguiram formação:

- a) Profissional: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.
- b) Académica: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.
- c) Ambas: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.

6 – Categoria Profissional que foi alcançada pelos diplomados com o CAA):

- a) Administrativo: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.
- b) Técnico-Profissional: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.
- c) Técnico: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.
- d) Técnico Superior: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.

7 – Grau Académico alcançado pelos diplomados que prosseguiram formação académica:

- a) Bacharelato: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.
- b) Licenciatura: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.
- d) Mestrado: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.
- e) Doutorado: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.

8 – Função actualmente desempenhada pelos diplomados com o CAA:

- a) Administrativa: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.
- b) Técnica: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.
- d) Chefia: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.
- e) Dirigente: \_\_\_\_\_ Masculino; \_\_\_\_\_ Feminino.

Município de: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/200\_\_

MUITO AGRADECIDO PELA SUA COLABORAÇÃO E TEMPO DISPENDIDO

## C. V. em Tabela

### Informação pessoal

Apelido(s) / Nome(s) próprio(s) **Matos, Virgílio Saraiva de**  
Morada(s) Rua de Leiria, nº 21- 2º; 2300-563 TOMAR  
Telefone(s) 914 394 467  
Correio(s) electrónico(s) **virgiliomat@hotmail.com**  
Nacionalidade Portuguesa  
Data de nascimento 17 de Julho de 1960  
Sexo Masculino

### Experiência profissional

Datas 13/1/1991 – até à presente data  
Função ou cargo ocupado Assistente Administrativo / Assistente Técnico  
Principais actividades e responsabilidades Técnico de Informação e Consumo (Centro de Informação Autárquico ao Consumidor)  
Nome e morada do empregador Município de Tomar, Praça de República - TOMAR  
Tipo de empresa ou sector Administração Local  
Datas 1/7/1990-31/12/1990  
Função ou cargo ocupado Chefe de Redacção  
Principais actividades e responsabilidades Responsável Redactorial pelo jornal desportivo do distrito de Santarém "O REMATE"  
Nome e morada do empregador Empresa Templário de Edições – TOMAR  
Tipo de empresa ou sector Editora  
Datas 1/10/1986- 30/6/1990  
Função ou cargo ocupado Armador de Ferro de 1ª Categoria  
Principais actividades e responsabilidades Armador de Ferro / Chefe de Equipa/ Arvorado  
Nome e morada do empregador ILIDIO MONTEIRO – Construções, Santarém  
Tipo de empresa ou sector Construção Civil.  
Datas 1/7/75 - 1/10/1986  
Função ou cargo ocupado Aprendiz e Oficial de Armador de Ferro  
Principais actividades e responsabilidades Armador de Ferro (em diferentes categorias)  
Nome e morada do empregador Diversas Empresas  
Tipo de empresa ou sector Construção Civil.

### Formação académica

Datas	1997-2003
Designação da qualificação atribuída	Licenciatura em Gestão e Administração Pública
Principais disciplinas/competências profissionais	Introdução às Ciências Sociais, Princípios Gerais de Direito, História Económica e Social, Matemática e Estatística p/ Ciências Sociais, Inglês para Ciências Sociais, Introdução à Metodologia para Ciências Sociais, Antropologia, Sociologia Geral, Economia, Demografia, Ciência da Administração, Direito Administrativo, Finanças Públicas, Direito Político (o curso incluía mais 17 cadeiras).
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	12 Valores

Datas	1985-1986
Designação da qualificação atribuída	Curso Complementar de Letras (*)
Principais disciplinas/competências profissionais	Língua Portuguesa, Inglês, Francês, História, Geografia, Filosofia, Psicologia, Latim,
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Escola Secundária Santa Maia do Olival (Tomar) e Escola Secundária José Falcão (Coimbra)
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	14 Valores * (12º Ano nas disciplinas de Literatura Portuguesa – 1 7 e Latim – 16).

### **Formação profissional**

Datas	2003-2004
Designação da qualificação atribuída	Pós-Graduação em Direito do Consumo
Principais disciplinas/competências profissionais	Direito dos Contratos, Direito da Publicidade, Estrutura de Preços (ainda mais dez áreas de estudo)
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Centro de Estudos de Direito do Consumo da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	15 Valores

Datas	1994-1996
Designação da qualificação atribuída	Curso de Administração Autárquica.
Principais disciplinas/competências profissionais	Língua Portuguesa, Direito Administrativo, Organização Política do Estado, Finanças Públicas, Inglês, Métodos Quantitativos e Estatística (mais doze disciplinas).
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Centro de Estudos e Formação Autárquica, em Coimbra.
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	16 Valores

### **Aptidões e competências pessoais**

Língua(s) materna(s) **Português**

Outra(s) língua(s)

Auto-avaliação

Nível europeu (\*)

Inglês

Francês

Compreensão				Conversaço				Escrita	
Compreensão oral		Leitura		Interacção oral		Produção oral			
A2	Elementar	A2	Elementar	A2	Elementar	A2	Elementar	A2	Elementar
C1	Experiente	C1	Experiente	C1	Experiente	C1	Experiente	B2	Independente

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

**Relatórios de Investigação**

Licenciatura: “Consumerismo – Trajectos do Conflito à Conciliação” – 16 valores

Pós-Graduação:

“Contratos de Adesão, Defesa do Consumidor e Liberdade Contratual” – 15 valores;

“A Protecção dos Menores no Âmbito do Código da Publicidade” – 15 Valores;

“Os Saldos no Quadro das Vendas com Redução de Preço” – 15 Valores

CAA: “O Actos Inválidos no Direito Administrativo” – 18 Valores

Aptidões e competências sociais

Participação em diferentes órgãos de gestão ou fiscalização de âmbito associativo, permitindo:

- Espírito de Equipa;
- Capacidade de adaptação a ambientes multiculturais.

Aptidões e competências de organização

No contexto da vida associativa, com os contributos académicos, foram desenvolvidas:

- Capacidades de liderança;
- Capacidades de Gestão;
- Sentido de Organização.

Aptidões e competências técnicas

No quadro da vida profissional e Associativa, foram sendo aperfeiçoadas:

- Práticas de Planificação e Execução;
- Facilidade de Expressão e Comunicação;
- Percepção de Justiça e competências de Avaliação.

Aptidões e competências informáticas

Conhecimentos na óptica do utilizador: Word, Excel, e PowerPoint.

Aptidões e competências artísticas

Autor de obras literárias: três publicadas e outras apenas registadas.

Folhas Secas (1987) – Poesia; A Onze de Setembro (2007) – Romance; Em Nome do Pai do Filho e... (2008) – Romance. Participação em diversas Colectâneas de Poesia.

Outras aptidões e competências

Diversificada participação em órgãos de comunicação social, local e regional, oral e escrita, originando a participação num Curso de Técnicas de Comunicação do IPJ, em 1985.

Carta de condução

Carta de Condução L-990 323, desde 1985

**Informação adicional**

Participação em quase meia centena de acções diversas no âmbito da Defesa dos Direitos dos Consumidores: Acções de Formação, 14; Encontros Profissionais: 14; Conferências, Colóquios e Seminários: 16; Membro de Júri de Avaliação de Trabalho; 1.

Desempenha e desempenhou cargos nos Órgãos Sociais de Associações de diferente índole e abrangência geográfica. Desempenho de funções autárquicas.