



Instituto Universitário de Lisboa

Departamento de Políticas Públicas

AS ESPECIFICIDADES DOS RECURSOS HUMANOS DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL NO INTERIOR DE PORTUGAL

A Formação Profissional dos Trabalhadores em Funções Públicas

Ricardo José Laranjeira Batista

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

Orientador:

Professor Doutor César Madureira, Professor Associado Convidado do ISCTE-IUL

Setembro, 2018

Resumo

O presente estudo debruça-se sobre algumas das dificuldades dos trabalhadores em funções públicas na Administração Local em zonas do interior de Portugal. Partindo de uma análise generalista aos conceitos e paradigmas do serviço inerente à Administração Pública, nele estão evidenciadas não só as diferenças entre o setor público e o setor privado, mas também diferenças entre a Administração Pública Central e a Administração Local, principalmente no que ao distanciamento entre conjunturas e oportunidades entre o litoral e o interior diz respeito e que em muito contribuem para uma coesão territorial mal consolidada.

A avaliação da formação profissional dos trabalhadores apresenta-se como o principal objetivo do estudo, onde se procurou perceber se a formação profissional era adequada, valorizada, produtiva e se as oportunidades satisfaziam as necessidades dos funcionários públicos em contexto de Administração Local em região do interior. Para tal, é apresentado um estudo sobre três municípios da região de Lafões, no interior de Portugal, onde se procurou avaliar a perceção dos trabalhadores sobre a relação localização geográfica-oportunidades de formação, mas onde também se introduziram questões relativas ao Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), o qual tem como um dos objetivos precisamente balizar as necessidades de formação dos trabalhadores e respetivos serviços/organismos.

Os resultados evidenciam que, com maior ou menor antiguidade na Administração Pública, todos os inquiridos participaram já em ações de formação profissional, grande parte considera a localização um obstáculo à frequência de mais ações de formação e praticamente a generalidade destes trabalhadores em funções públicas não considera o SIADAP justo assim como nunca terá frequentado um ação de formação profissional promovida por um levantamento de necessidades/deficiências apontadas pelas lacunas identificadas pelo SIADAP.

Palavras-chave: Administração Pública, Administração Local, Interior, Avaliação do Desempenho, SIADAP, Formação Profissional

Abstract

The main objective of this study was to raise some of the difficulties faced by workers in public functions in Local Administration in the interior of Portugal. Starting from a generalist analysis of the concepts and paradigms of the service inherent in Public Administration, not only the differences between the public sector and the private sector, but also differences between the Central Public Administration and the Local Administration, mainly in what concerns to the distance between conjunctures and opportunities between the coast and the interior and that in many ways contribute to a poorly consolidated territorial cohesion.

The evaluation of the professional formation of workers presents itself as the main objective of the study, where it was tried to realize if the professional formation was adequate, valued, productive and if the opportunities satisfied the needs of the civil servants in context of Local Administration in Interior regions. To this end, a study was presented involving three municipalities in the Lafões region, in the interior of Portugal, where it was not only a question of evaluating if the perception of the workers about location-opportunities relationship was negative, but also where questions related to the Performance Evaluation System (SIADAP) which has as one of its objectives precisely the training needs of workers and their services/bodies.

The results show that, with more or less seniority in Public Administration, all respondents already participated in vocational training actions, most consider location an obstacle to the frequency of more training actions and practically the generality of these workers in public functions doesn't consider the SIADAP just as it will never have attended a vocational training action promoted by a survey of needs/deficiencies pointed out by its SIADAP.

Keywords: Public Administration, Local Administration, Interior, Performance Evaluation, SIADAP, Vocational Training

Índice

Resumo.....	II
Abstract	III
Introdução.....	2
Capítulo 1: Análise Histórica dos Paradigmas da Administração Pública e da sua Evolução em Portugal	4
1.1 - O Estado e a Administração Pública.....	4
1.2 – Evolução dos Paradigmas de Reforma na AP	7
1.2.1 - Gestão pública.....	8
1.2.2 - Teorias da reorganização administrativa	9
1.2.3 - Modelos de influência no desenho da Administração Pública	10
1.2.4 - Neo-Weberian State.....	13
1.3 História e Evolução da Administração Pública em Portugal	15
1.3.1 Antes e depois do 25 de abril.....	15
1.3.2 Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública	19
Capítulo 2: Evolução da Formação Profissional na Administração Pública em Portugal	23
2.1 - Iniciativas formativas na Administração Pública em Portugal	23
2.1.1 – Programa de Apoio à Formação da Administração Pública (PROFAP).....	26
2.1.2 - Plano de Formação 2013/2014 – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e da Ciência (DGEEC).....	28
2.1.3 - Orientações Estratégicas de Formação – Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA) (2016/2020).....	32
2.2 - Formação profissional na Administração Local	34
2.2.1 - Poder Local.....	35
2.2.2 - Formação na Administração Local – Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA/FEFAL)	36
2.2.3 - Efeitos do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) na formação profissional.....	38
2.2.4 - A Administração Local no Interior de Portugal	42
2.3 – Obstáculos à formação profissional	44
Capítulo 3: Análise empírica (Municípios de São Pedro do Sul, Oliveira de Frades e Vouzela) ..	49
3.1 - Hipóteses.....	49
3.2 – Metodologia	50
3.2.1 - Operacionalização de conceitos e indicadores	50
3.2.2 – Procedimento e caracterização da amostra	51
Capítulo 4: Apresentação de resultados	58
4.1 – Discussão de resultados e verificação de hipóteses	64
Considerações finais.....	70

Limitações e sugestões para pesquisas futuras	73
Referências bibliográficas	75
Anexos.....	81
Anexo I – Inquérito.....	81
Anexo II – Curriculum Vitae.....	85

Índice de tabelas

Tabela 1 - Indicadores das dimensões da formação profissional do indivíduo (construída pelo próprio)	50
--	----

Índice de figuras

Figura 1 - Quadro de Componentes do New Public Management (Retirado de Rocha, 2005) ..	12
Figura 2 - Evolução do nº de trabalhadores em funções públicas em Portugal antes e depois de 1974 (Retirado de Graham, 1985).....	16
Figura 3 - Principais reformas da AP portuguesa ao longo da 1ª década do séc. XXI (Retirado de Madureira, 2015)	20
Figura 4 - Quadro relativo à implementação de reformas sob o desígnio da gestão por objetivos em associação à formação profissional dos trabalhadores (Retirado de Rocha, 2005)	22
Figura 5 - Ciclo de gestão da formação profissional na AP (Retirado de INA, 2016)	32
Figura 6 - Quadros de avaliação de desempenho; o da LVCR, em vigor desde 2008, foi sobreposto em 2014 pelo quadro da LGTFP (Retirado de Madureira, 2016).....	41
Figura 7 - Localização da região de Lafões (Retirado de regiaodelafoes.pt).....	53

Índice de gráficos

Gráfico 1 - Género	53
Gráfico 2 - Idade	54
Gráfico 3 - Nível de escolaridade	55
Gráfico 4 - Município onde trabalha	55
Gráfico 5 - Função que desempenha	56
Gráfico 6 - Antiguidade na função pública	57
Gráfico 7 - Participação em ações de formação profissional	58
Gráfico 8 - Promoção de ações de formação pelo Estado, privado ou ambas	58
Gráfico 9 - Relevância das ações de formação participadas	59
Gráfico 10 - Localização do posto de trabalho enquanto obstáculo à formação	59
Gráfico 11 - Participação em ações com vista à melhoria das suas competências	60
Gráfico 12 - Tipo de competências visadas para melhoria nas ações.....	60

Gráfico 13 - Participação em ações como consequência de levantamento de necessidades pelo serviço/organismo.....	61
Gráfico 14 - Percepção de melhoria no seu desempenho após participação em ações de formação	61
Gráfico 15 - Percepção de melhoria no serviço/organismo após ações de formação.....	62
Gráfico 16 - Noção de justiça do atual Sistema Integrado de Gestão e Avaliação de Desempenho na Administração Pública (SIADAP)	62
Gráfico 17 - Opinião relativa ao sistema de cotas.....	63
Gráfico 18 - Transparência do SIADAP	63
Gráfico 19 - Frequência de ações de formação após inventário de lacunas registrado no seu SIADAP.....	64

Introdução

A Administração Tradicional e o seu modelo de gestão pública interligado com o *Welfare State* foi perdendo preponderância na ação pública e política por críticas relacionadas com a falta de eficiência e com a parca adaptabilidade do modelo para que pudesse corresponder às diferentes necessidades dos cidadãos e aos diferentes desafios que o avançar dos tempos proporcionou e cuja resposta se demonstrava demasiado lenta e prejudicial ao desenvolvimento económico (Rodrigues & Araújo, 2005). A Administração Pública portuguesa, designadamente os seus trabalhadores e dirigentes, há muito que sofre de um preconceito generalizado que cobre os intentos das suas ações de uma densa neblina e que nasce, precisamente, da diferença de fins dos serviços privados vs serviços públicos, do sistema de carreiras que durante largos anos vigorou no setor público e que garantia uma estabilidade inigualável aos trabalhadores em funções públicas preconizando a crítica dos privados. Outro dos motivos seria pela burocratização de agentes e processos cujo único propósito seria o incremento do bem-estar e do poder dos seus intervenientes - esta última apontada por vários autores como Nordhaus (1975); Damgaard (1997) cit in Rodrigues & Araújo (2005).

Não será por acaso que autores como Rocha (2005) atentem no decurso da reforma administrativa em Portugal e o diferenciem do decurso efetivado na maioria dos restantes países europeus uma vez que, no nosso país, o objetivo inicial de reforma seria a desburocratização ao invés da redução de desperdícios, sendo só depois seguido de preocupações com a melhoria da qualidade dos serviços. Numa análise promovida por Graham (1985), o autor apontou os diversos avanços e recuos na proximidade da Administração Pública com o poder político na definição dos critérios de seleção de dirigentes como uma das razões para a deterioração da imagem desta junto da opinião pública.

Fruto da necessidade de reorganizar, mas também de reavivar a importância do serviço público na sociedade, um novo paradigma de gestão pública surgiu assim com alguma naturalidade. Este passava pela introdução de algumas soluções mais coadjuvantes com a lógica de eficiência, eficácia e melhor qualidade - pela qual o setor privado já primava. Portanto, uma gestão mais conivente com as leis de mercado foi o objetivo, mas existem distintas formas de gestão dos recursos humanos, distintas necessidades, distintos comportamentos e distintas competências dentre as diversas áreas da Administração Pública. Esta mudança implicou não só o aumento e melhoria de infraestruturas da Administração Pública como também uma maior capacitação e orientação dos seus trabalhadores para a obtenção dos resultados almejados.

Por um lado, por exemplo, o fim do modelo de progressão na carreira assente na antiguidade na Função Pública veio trazer laivos de maior meritocracia junto dos trabalhadores, por outro a avaliação assente na análise de desempenho do serviço e numa análise individual do trabalhador com a implementação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) procurou uma maior transparência, maior facilidade na identificação e concretização de objetivos e também promover uma maior motivação junto destes para que existissem, de facto, as melhorias na eficiência, eficácia e qualidade do serviço público.

Dito isto, a aposta na capacitação dos trabalhadores em funções públicas teria de se apresentar como uma necessidade inequívoca. Os trabalhadores da Administração Pública portuguesa conheceram já vários programas de formação profissional que visavam dotá-los de mais e melhores competências no exercício das suas funções, sendo que, por razões de racionalidade logística e económica, mas também de eficácia, pressupunham a identificação das debilidades destes e dos seus serviços/organismos. Será que isto acontece?

Portugal é conhecido como um país de assimetrias, onde, infelizmente, estas vão além das temperaturas gélidas que se fazem sentir no Norte comparativamente às temperaturas amenas do Sul. É que em Portugal a aposta na coesão territorial é conhecida, mas os seus efeitos não. E a Administração Pública, será *a exceção que confirma a regra*? No domínio público, como no privado, são óbvias as razões que nos levam a crer num maior leque de oportunidades no litoral do país em relação ao interior. Quando se fala em assimetrias e em coesão territorial, estamos a falar também de competitividade territorial. Há largas décadas que a densidade populacional aumenta nas zonas do litoral em face de um decréscimo significativo nas zonas do interior, sem que os diversos Governos Constitucionais de Portugal tenham conseguido travar eficazmente essas migrações.

Ferraz (2009) considera que as reformas e a modernização administrativa têm sido uma preocupação contínua dos diversos governos de Portugal, mas, no que respeita à Administração Local do interior, a aposta da Administração Central no desenvolvimento destas zonas é inequívoca, idêntica ou estarão votadas a uma menor atenção, designadamente no que respeita à formação profissional dos seus trabalhadores por meio de ações de formação estatais? E, também nestas zonas, constituirá a proximidade inevitável entre trabalhadores e dirigentes, avaliados e avaliadores, um incentivo ao desvio da procura de transparência, da meritocracia, da real melhoria dos trabalhadores e serviços ao invés da outrora procura de bem-estar e poder? Será, sequer, o SIADAP eficaz na identificação de necessidades de cada

trabalhador e conseqüente frequência de ações de formação capazes de mitigar as suas debilidades?

Este estudo procurará analisar a reforma da Administração Pública em Portugal e a sua evolução, assim como a formação profissional na Administração Pública em geral e na Administração Local em particular. Com o intuito de obter maior fundamentação nalgumas das ilações retiradas, foi concretizado um inquérito junto de trabalhadores em funções públicas de três autarquias do interior. Porque, ainda que desde o 25 de abril de 1974 a Administração Local e, neste caso, as autarquias tenham sido dotadas de cada vez mais e maiores competências e que a descentralização seja um tema recorrente no meio político, é necessário que sejam criadas condições para a sustentabilidade dos modelos que se pretendem adotar e que se avaliem os resultados dos programas de formação profissional, embora o seu início se tenha dado somente na década de 90.

Capítulo 1: Análise Histórica dos Paradigmas da Administração Pública e da sua Evolução em Portugal

1.1 - O Estado e a Administração Pública

A liberdade natural e selvática, característica do Homem no seu estado de natureza, que Rousseau (1999) considera suficiente para este viver – sem indústria, sem ligações, sem guerra, sem sentimentos, sem regras, sem leis – foi abandonada e renunciada em nome de um estado jurídico de comum interesse. É aqui que nasce a noção de Estado, de um *contrato originário*, que procurou implementar uma liberdade racional, íntegra e com leis, numa “associação para que todos unidos pudessem manter a liberdade e ao mesmo tempo a sua segurança, defendendo e protegendo os bens de cada um” (Rousseau, 1999).

Os indivíduos passaram a ser vistos como um todo, como um povo e o conjunto dos povos como o Estado. E para que a sociedade funcionasse como tal – como um todo -, a vontade geral deveria sobrepor-se a qualquer outra vontade individual, seguindo o interesse comum, que é precisamente o fundamento do vínculo social (Rousseau, 1999).

A Administração Pública não será nada mais nada menos que o instrumento do Estado para o garante da liberdade racional e ao mesmo tempo da segurança de cada cidadão, bem como da prossecução do interesse comum seguindo duas regras fundamentais – que constam da obra *O Contrato Social* (Rousseau, 1999): liberdade e igualdade. O surgimento desta, enquanto ao serviço do Estado, acontece na transição

de Estado absoluto para o Estado liberal – motivada por acontecimentos como a Revolução puritana no Reino Unido, a Revolução Francesa de 1789 ou a consequente separação entre a esfera pública e a esfera privada, ficando a primeira subjugada à lei (Ferraz, 2008).

Ainda que até à segunda metade do século XVIII se reconheça que não existia o que hoje se chama de funcionalismo público, vários autores defendem que a Administração Pública nasceu da organização da humanidade em comunidades e com a estruturação de serviços comuns (Rocha, 2001).

Com o surgimento do regime democrático em Portugal, os seus cidadãos conheceram um novo conceito de liberdade, mas que por si só não garante o pleno funcionamento de uma democracia. Não basta a existência de instituições democráticas, são necessários cidadãos ativos e informados para democracias estáveis e vice-versa (Almond & Verba, 1963). A liberdade trouxe a possibilidade de existir socialização política – entre família, amigos, escola/trabalho enquanto instituições sociais – mas é preciso que os cidadãos sejam politicamente cultos e com três orientações: orientação cognitiva (conhecimento do sistema político); orientação afetiva (sentimentos e atitudes face ao mesmo) e orientação avaliativa (julgamentos e opiniões sobre este), ainda que estas não sejam a única condição para que o cidadão seja, na generalidade, confiante relativamente ao sistema político e à Administração Pública (Almond & Verba, 1963). O próprio Estado aqui tem um papel importante, em indicadores como a educação ou a confiança social e a cooperação cívica. Aliás, não será à toa que a apelidada “crise da própria democracia” que tem assolado vários países ocidentais, resultado de um incremento da insatisfação face ao funcionamento dos sistemas políticos encontra, para Offe (1984), justificação nas “restrições colocadas pela lógica económica capitalista, pelas dinâmicas das sociedades e pelo funcionamento dos mercados mundiais” e na incapacidade dos Estados satisfazerem as expectativas e exigências dos cidadãos. O papel da Administração Pública é o de facilitar a vida aos cidadãos e às empresas, tendo em conta as especificidades do serviço público e aprofundar a democracia (Salis Gomes & Mozzicafreddo, 2011). E, portanto, esta tem uma ligação indissociável do Estado, indissociável da “crise da própria democracia” e indissociável da qualidade de vida dos cidadãos. A própria reforma do Estado é indissociável da evolução da Administração Pública (Salis Gomes & Mozzicafreddo, 2001),

No entanto, as políticas públicas e o seu desenho ganham motor, não raras vezes, na pressão levada a cabo por indivíduos, grupos ou instituições, que muitas das vezes procuram apenas defender os seus interesses. A opinião pública, que terá um grande peso para o Estado na priorização a dar ao problema, deverá, portanto, ser culta

politicamente e bem informada para não se deixar levar, não só pelas “ações de campanha” que estes grupos ou instituições preconizam pela defesa dos seus interesses, como pela forma - nem sempre revestida de imparcialidade – com que os *media* dão a conhecer o problema. A implementação de políticas públicas, definidas pelo poder político, cabe naturalmente à Administração Pública pela sua dimensão institucional e de recursos, dependendo o sucesso da sua concretização não só desta, que não pode estar refém do poder político ou de pressões que não a pressão propiciada pelo dever de servir o interesse público, mas também de um Estado que a valorize, que lhe protagonize condições para esse sucesso.

Os diversos serviços descentralizados da Administração Pública, por todo o território, são por questões de proximidade e eficiência um natural instrumento de avaliação das políticas levadas a cabo pelo Estado, dada a intermediação que neles ocorre entre o cidadão e o poder público. Para Dahl (1971), “a key characteristic of a democracy is the continued responsiveness of the government to the preferences of its citizens, considered as political equals”, porque democracia é valorizar de forma igual as preferências de cada cidadão, para a formulação de políticas públicas, independentemente da sua condição. Ainda assim, muitas das vezes a vontade de não se imiscuir no que representa a atividade política parte dos próprios cidadãos dado que, segundo Bartels (2008), a disparidade entre ricos e pobres é, muitas vezes, motor de desigualdade na participação política e que cidadãos com maior capital financeiro e com melhor formação tendem a apresentar preferências melhor formuladas e sustentadas – o que vai de encontro à necessidade já referida de os cidadãos adquirirem cultura cívica política. Em Portugal é precisamente a procura de desenvolvimento económico e dos padrões de vida da população que motiva a volatilidade eleitoral que todos conhecemos entre os dois maiores partidos políticos (Magalhães, 2004). No entanto, isto não significa que a volatilidade seja resposta para a necessidade de os partidos políticos e seus decisores encontrarem capacidade para converter preferências em decisões políticas acertadas que beneficiem os cidadãos e a Administração Pública (Magalhães, 2004).

Uma democracia estável pressupõe que os cidadãos se sintam parte de uma matriz política virada para a prossecução do real interesse público, que exista uma clarificação dos limites e entraves à ação da Administração Pública (que os há e que obrigam à implementação de políticas menos populares, independentemente da vontade de quem tem poder para as gerir) e pressupõe um consenso – dificilmente unânime – mais alargado daquilo que deve ser a intervenção estatal pela auscultação de cidadãos mais cultos politicamente, mais informados e com opiniões (ainda) mais válidas e coerentes, que qualquer Estado tem de fazer. A definição do conceito de Estado e daquilo que

foram os objetivos que levaram à sua criação deverá continuar patente nos ideais de todos e, ainda mais, dos decisores políticos.

Uma boa Administração Pública, um serviço público de qualidade, e um bom entendimento sobre o conceito de Estado são interdependentes: se um for mau, o outro sofrerá com isso também (Drechsler, 2009). A observância do porquê da sua existência, do ciclo de definição de políticas públicas e da apelidada “cultura cívica política” são três importantes bases para a compreensão da opinião pública e das necessidades e comportamentos dos cidadãos, numa altura em que a real e efetiva participação política tem avançado numa curva descendente (Almeida, 2017). A manutenção de uma democracia vívida, e ainda recente como a nossa, depende não só de um Estado e uma Administração Pública fortes, mas também da consciencialização e educação dos seus cidadãos. Isto, sem prejuízo daqueles que são parte integrante da Administração: os seus trabalhadores. Porque ainda que a reforma administrativa não seja uma questão de mentalidades, mas sim de processos, a verdade é que as primeiras são também consequência dos segundos (Salis Gomes & Mozzicafreddo, 2011).

1.2 – Evolução dos Paradigmas de Reforma na AP

As estruturas organizacionais donde decorrem práticas administrativas sob valores institucionalizados e que configuram a realização da vontade da autoridade soberana por meio da ação dos administradores públicos são a mais explícita forma de contacto que os cidadãos têm com aquele que é o conceito de Administração Pública. A elas cabe a execução da resposta ao constante enfoque das reformas no setor público - que pretendem dissolver as disfunções patentes na sociedade - e da constante procura pela ordem, segurança, riqueza e civilização – *publicness*. Existente com a mesma preponderância em qualquer modelo de Estado, são estas estruturas que permitem alargar o envolvimento estatal na vida económica e social. O estudo da Administração Pública pressupõe que os autores que sobre ela inferem possuam noção e consciência daquilo que a palavra “público” - no que ao setor diz respeito - acarreta e diferencia de qualquer outra administração.

O paradigma do *publicness* gera atratividade para o debate sobre o estudo do serviço público e por isso as várias condicionantes e fatores a ele associados estão em constante discussão tendo em vista a eficaz resolução dos problemas encontrados ou até mesmo a sua antecipação (Lan & Anders, 2000). Estes são muitas vezes fruto das conjunturas e contextos vividos, o que leva a que o “campo” de estudo desta área necessite de acrescentar questões sociais e comportamentais dos indivíduos aos conhecimentos académicos, na procura da melhor solução para servir a comunidade. Numa conceptualização do termo “campo”, Bourdieu (1990, cit in Lynn, 2005) descreve-

o como “uma arena de forças intelectuais e relações de poder”, acrescentando que o “senso comum” - em questões sociais e comportamentais - se deve juntar ao conhecimento académico para uma melhor definição conceptual e empírica da gestão pública.

1.2.1 - Gestão pública

Lepawsky (1949, cit in Lynn, 2005) considera que o campo da “gestão pública” surgiu na China antiga – alguns autores consideram que a doutrina chinesa ainda hoje influencia a administração -, e para o qual Confúcio (filósofo chinês) e Shen Pu-hai (chanceler de um pequeno estado chinês) terão contribuído bastante. Para Lynn (2005), a resolução de um problema deve ter em conta as mais díspares opiniões sobre o mesmo e pressupõe um estudo cuidado e rigoroso dos factos, de acordo com as melhores regras éticas, designadamente a imparcialidade e altruísmo.

Lepawsky (1949, cit in Lynn, 2005) afirma mesmo que a era moderna deve muito à liderança intelectual americana que trouxe importantes alterações no campo, ainda que o vivo interesse europeu na “gestão pública” fosse mais político que académico, e motivado pelas crises económicas dos anos 70 e pelos desafios do Estado-social pós-guerra. Isto remete-nos ao conceito de “New Public Management” por força das reformas de Margaret Thatcher que dava primazia à gestão sobre a burocracia e para a Reforma Administrativa na Europa.

Para Deleon (2005), a gestão pública é “a coordenação de atividades que implementem política públicas”, logo, esta tem de ir ao encontro das expectativas dos cidadãos, até porque é neles que o conceito de democracia se centra. Segundo Redford (1969, cit in Deleon, 2005), “a lei é rígida e a política deve ser pragmática” no que concerne ao interesse público, defendendo uma supervisão apertada dos gestores públicos e reforçando que isso não será anti-democrático. As reformas managerialistas devem, portanto, manter uma Administração focada nos resultados, correspondente com o que valorizam os cidadãos, mas mantendo *responsiveness* àqueles que foram eleitos, sustentando uma hierarquia (também características do modelo burocrático) e sem que paire a dúvida sobre se não estarão antes a ser correspondidos interesses económicos, políticos ou de elites na vez do verdadeiro interesse do povo (Deleon, 2005). No entanto, a gestão pública contemporânea parece orientar-se por alguma diversidade de ideias. Isto porque apresenta iniciativas com o objetivo não só de alcançar mais e melhores serviços públicos como também de diversificar a oferta aos cidadãos ao introduzir o fator competitividade ou procurar aumentar a sua participação nos processos administrativos e políticos (Deleon, 2005).

1.2.2 - Teorias da reorganização administrativa

As reformas ao nível do setor público não podem ser feitas a régua e esquadro para diferentes nações e diferentes sociedades. As culturas são diferentes, os utentes são diferentes e até os próprios trabalhadores em funções públicas. E estes últimos adquirem um papel fundamental nas reformas porque sem o seu apoio, sem o seu interesse, sem a sua adesão, facilmente se “constroem” obstáculos e resistência à concretização das mesmas (Salis Gomes & Mozzicafreddo, 2011).

São diversas as abordagens possíveis ao tema, podendo coexistir quem defenda o seu ponto de vista baseando-se mais em questões gerenciais, políticas, históricas, judiciais ou éticas. Aqui, e ainda que sejamos europeus, importa relevar o exemplo norte-americano para vincar algumas diferenças. Os EUA – que até acabaram por levar para o seu país muitas ideias da Europa – acabam por ser vistos como um exemplo em várias dimensões e a reorganização administrativa levada a cabo por estes no séc. XX pressupõe duas importantes teorias para uma contextualização histórica: a teoria administrativa ortodoxa – profundamente enraizada na cultura americana segundo March & Olson (1983) e que aponta para uma maior eficiência e eficácia das hierarquias burocráticas como objetivo central das estruturas administrativas, dando ênfase ao controlo e à economia, com recurso a lideranças fortes e olhando para a Administração como um instrumento neutro das políticas públicas; e a teoria da *realpolitik* - em que a Administração estaria mais associada aos interesses políticos e em que o Congresso, os burocratas e os grupos de interesses estariam menos ligados hierarquicamente entre si do que na teoria ortodoxa, mas que juntamente com comités e diversas agências representariam um chamado “triângulo de ferro” pela disputa das ações reformistas mais desejadas por cada um (Deleon, 2005).

A economia e o controlo são para White (1958, cit in March & Olson, 1983) as variáveis de maior ênfase na teoria administrativa ortodoxa, dando os exemplos do fecho de departamentos, redução de salários ou encurtamento de despesas como algumas das suas premissas. Para a efetividade da sua ação, requer, portanto, linhas claras de autoridade e responsabilidade, procedimentos meritocráticos e técnicas modernas de gestão. Para White (1958, cit in March & Olson, 1983), a sua reorganização significa apenas a introdução de alguns princípios de organização com a meta de alcançar superiores níveis de eficiência e eficácia, tal como prevê – desde 1949 – o estatuto das reorganizações administrativas.

Quanto à retórica da *realpolitik*, esta será mais adaptada ao que serão os fundamentais interesses políticos dentro da burocracia - e fora desta - procurando controlo, representação e benefícios das políticas. De acordo com, por exemplo Arnold e Beam cit in March & Olson (1983), o Congresso, os burocratas e os interesses

organizados na sociedade estão interligados de forma menos hierárquica que a assumida pela teoria administrativa ortodoxa e o desenho de uma estrutura administrativa é uma questão política importante, estando a eficácia da sua reorganização dependente da reflexão heterogénea dos valores e interesses presentes nos processos legislativos. Outra das diferenças detetáveis prende-se com a base mais empírica desta teoria e o facto de não crer que um único indivíduo possua suficientes capacidades cognitivas como assume a perspetiva manageralista. (March & Olson, 1983). Segundo vários autores, como por exemplo Coy e Roberts cit in March & Olson (1983), a *realpolitik* prevê que um executivo com demasiados poderes é perigoso, que um bom governo não pode cingir-se a uma boa Administração e que o domínio de interesses por parte de um grupo ou do Congresso nalguns assuntos administrativos é condição *sine qua non* para um bom sistema político. Esta teoria é amplamente rejeitada como base para uma reorganização, ainda que a noção do que é a *realpolitik* faça com que sejam possíveis algumas modificações em estruturas administrativas (March & Olson, 1983).

Nos países ocidentais, aquilo que se considera como reforma administrativa é uma substituição do “Estado administrativo” pelo “Estado manageralista” (Lane, 1995, cit in. Madureira, 2015). Para Rocha (2010), é “incontestável” que todas as reformas são delineadas com o intuito de reduzir e controlar a despesa pública e que a modernização administrativa adjacente a estas está direccionada para uma perspetiva de gestão de nível empresarial. Isto não implica, no entanto, que exista um único modelo, universal e transversal, capaz de se enquadrar no âmbito da reforma administrativa de todos os países da OCDE. Apontando para “estruturas político-administrativas diferentes, culturas e atitudes políticas também diferentes e tradições de gestão enraizadas na história”, Rocha (2010) vê nestas características, importantes fatores decisivos para a existência de vários modelos de modernização passíveis de ser implementados consoante o país em questão. A predileção pela autonomia local, a cultura legalista ou a tradição jurídica da “civil law” fazem a distinção da Suécia e da Holanda para a Alemanha e a Áustria ou para outros países como a França e Portugal. Importante e transversal é o princípio da separação das funções de execução das funções de conceção, numa clara alusão à “laicização” do poder político - que concebe as políticas – em relação à Administração - a quem cabe implementá-las (Rocha, 2010).

1.2.3 - Modelos de influência no desenho da Administração Pública

A Administração Pública teve dois grandes modelos de influência na sua estruturação entre a década de 60 e 80 como o foram a Teoria da Escolha Pública – mais centralizada, mais coordenada, mais controlada – e o Managerialismo/New Public

Management (NPM) – mais descentralizada, com mais delegações, menos regulação - , deixando para trás o modelo burocrático. Em Portugal, gerou-se a ideia de que a gestão privada seria superior à gestão pública e começou a inverter-se o paradigma, o que resultou numa maior atenção à eficiência, maior flexibilidade e delegação, ou quantificação nos objetivos. A intenção de atribuir ao gestor público uma posição de maior protagonismo e onde poderia correr mais riscos - no sentido de dinamizar a Administração Pública -, tirando dividendos de um maior aproveitamento dos mecanismos de mercado (concorrência, mecanismos de preço, competitividade) era clara. O Estado é o principal motor de desenvolvimento das sociedades e não existe sem a Administração Pública.

A democracia deve sempre ser defendida, quer das forças limitadoras da burocratização – que devem servir para dar uma resposta eficiente aos cidadãos e não para os dificultar -, quer dos desejos tiranos de alguns setores da sociedade – promovendo a liberdade e diversidade de escolha e o seu acesso às diversas organizações de decisão política. E são precisamente estas premissas que fazem da Administração Pública de um regime democrático diferente da Administração de regimes autoritários, onde naturalmente as suas preocupações com o interesse dos cidadãos são muito diferentes, como bem recorda DeLeon (2005). A relação entre Democracia e Gestão Pública levou a que fosse formulada a teoria de que uma democracia direta será mais fácil quanto melhor for a comunicação, onde exista consenso nos valores partilhados e/ou onde exista um alto nível de confiança interpessoal e no governo (DeLeon, 2005).

Abordando a questão das reformas estatais, DeLeon (2005) afirma que as mais contemporâneas não têm como principal ou único objetivo o crescimento da confiança dos cidadãos, prendendo-se antes com outros dois vetores principais: melhorar bens e serviços públicos (managerialismo/NPM) - que prevêem uma maior autonomia dos gestores, *accountability*, gestão empresarial e outros mecanismos de mercado - ou procurar chamar para junto de si os cidadãos, dando-lhes outras oportunidades de envolvimento e participação na análise e decisão de políticas (vetor apoiado por críticos do NPM que, segundo estes, enfraquece as instituições democráticas tornando os cidadãos meros clientes do Estado e olhando somente para os mercados e não para o que é o verdadeiro interesse público).

Componentes do "New Public Management"

Instrumentos	Objectivos	Fundamentação
1. Profissionalização da gestão nas organizações públicas	Gestores bem visíveis no topo das organizações, com liberdade de gerir e com poder discricionário.	A responsabilidade requer concentração de autoridade e não difusão de poder.
2. Standards explícitos e medidas de performance	Objectivos bem definidos e mesuráveis como indicadores de sucesso	Responsabilidade significa objectivos claramente definidos; eficiência necessita de atenção de objectivos.
3. Ênfase no controlo de outputs.	Alocação de recursos e recompensas com ligação à performance.	Necessita de insistir nos resultados e não nos processos.
4. Viragem no sentido de desagregação das unidades do sector público.	Divisão do sector público em unidades corporizadas, organizadas por produtos, com orçamento próprio e com negociação com cada uma delas.	Tornar as unidades capazes de serem geridas; separar provisão de produção, usando contratos e franchises, dentro e fora do sector público.
5. Insuflar competição no sector público.	Mudança no sentido de contratos a prazo.	A competição é a chave para baixar custos e melhorar standards.
6. Insistência em estilos e praticas de gestão privadas.	Mudança de um estilo de serviço publico militar para o mais flexível, quanto aos salários e duração dos contratos.	Necessidade de induzir instrumentos de gestão empresarial no sector público.
7. Insistência na parcimónia e disciplina no uso de recursos ("value for money")	Cortar custos, aumentar a disciplina de trabalho.	Necessidade de verificar a procura de recursos do sector público e fazer mais com menos.

Fonte: Hood (1996)

Figura 1 - Quadro de Componentes do New Public Management (Retirado de Rocha, 2005)

Num paradigma de reforma que parece encontrar acolhimento na generalidade dos países, a política de modernização pelas leis do managerialismo está, segundo Rocha (2010), associada a uma visão crítica da função pública. A diminuição do número de trabalhadores em funções públicas reduzindo a despesa pública, a conversão dos contratos regidos pelo direito de trabalho (característico de gestão empresarial) ou a perda do "estatuto" de funcionário público - que conferia grande segurança de emprego - são pontos que levam Rocha (2010) a criticar os princípios managerialistas. Desde logo, por considerar "autênticas falácias" alguns pressupostos, como o de a gestão empresarial ser superior à gestão pública constituir uma evidência e que o papel do cidadão pode ser reduzido ao papel de consumidor. Depois, Rocha (2010) constata

novas incoerências e contradições por o NPM, por um lado, insistir na descentralização e evaporação dos escalões intermédios e, por outro, sublinhar a necessidade de controlo financeiro e orçamental, o que coloca entraves e indecisões na hora de elaborar e implementar políticas públicas. Outra crítica aponta para a dificuldade de medir a eficiência e avaliar a performance dos serviços públicos, o que torna o NPM uma ilusão dada a sua “muito problemática” aplicação (Rocha, 2010).

Para Hood (1991), o NPM não tem qualquer conteúdo teórico, o aumento dos controladores de orçamento e performance tem sido a grande consequência do managerialismo – sem que isso tenha trazido melhorias evidentes -, a criação de uma elite de novos gestores públicos - cujos privilégios se acentuam em relação aos dos antigos administradores - tem feito do managerialismo veículo para interesses particulares e, por fim, Hood (1991) aponta para a contextualização do NPM - que terá de ser entendido como um modelo de matriz britânica e dificilmente implementável em culturas administrativas distintas. Pollitt (2011) é outro autor que o acompanha nas críticas, descrevendo como impactos da reforma trazida pelo NPM “documentação produzida pelos governos que é pura retórica, constituída pelos livros brancos, relatórios bem intencionados e medidas a implementar e redigidas para comoverem o Parlamento”.

Rocha (2010) constata a efetiva diminuição da despesa pública pela redução do sector público proposta pelo NPM, mas não encontra, no entanto, evidências que correlacionem o incremento de performance com a implementação deste modelo, dando o exemplo da Alemanha, Japão e EUA que não adotaram nenhuma dessas radicais medidas. Para Rocha (2010), “o Estado pós-burocrático não é um Estado managerial, mas o Estado burocrático está a mudar, não no sentido gestionário, mas num outro sentido que alguns chamam de *governança em rede*”.

O equilíbrio entre a liberdade de decisão dos políticos mediante as suas ideologias e a satisfação da ordem social, provendo os cidadãos de uma Administração Pública eficaz e eficiente na implementação de políticas do interesse público, são valores que não podem nunca ser alienados, independentemente dos benefícios do managerialismo e do NPM, sob pena de não ser merecedora da confiança dos cidadãos (Deleon, 2005).

1.2.4 - Neo-Weberian State

Agudiza-se atualmente a premência de termos um serviço público competente e motivado sendo que, uma das principais ideias acima referidas, cortar despesa pública neste domínio é a pior ideia imaginável (Drechsler, 2009). A eficaz gestão da coisa pública requer que esta tenha a maleabilidade suficiente para se adaptar às diferentes

conjunturas e talvez por isso tenha surgido um novo modelo pós-NPM, que prima por congregar as virtudes do usual modelo antecessor, e ao mesmo tempo capaz de lidar com a crise atualmente vivida – o Neo-Weberian State (NWS) defendido por Wolfgang Drechsler (2009).

Crítérios para a seleção de gestores e funcionários públicos assentes no mérito, hierarquia, divisão de trabalho, exclusividade, progressão na carreira, entre outros, são características-base do modelo Weberiano (Weber, 1922 cit in Drechsler, 2009) que o NWS defende para as instituições. Só assim se poderia incrementar a *racionalidade*: aumento da rapidez, previsibilidade e relação custo-benefício necessárias (Weber, 1922 cit in Drechsler, 2009). Indissociável destas características está, naturalmente, a alta qualidade exigida na implementação das políticas desejadas para uma sociedade baseada na inovação e de relevante desenvolvimento socioeconómico (Drechsler, 2009).

A ação do Estado é refletida na Administração Pública e este tem ganho um carácter cada vez mais preponderante no desenvolvimento das sociedades. Para Drechsler (2009), o NWS é o maior contra-modelo do New Public Management, sendo mesmo considerado por este "o seu pior pesadelo". Não obstante reconhecer-lhe fragilidades – tal como Pollitt (*et al.*, 2009), um dos seus criadores -, Drechsler (2009) considera forte a conexão entre o modelo de Weber e o crescimento económico, e, conseqüentemente, o NWS garantidamente melhor que o modelo do NPM.

Drechsler (2009) relembra-nos que quer se goste do Estado quer não (e muitas vezes se resume a isso), o retorno deste à economia, numa escala inimaginável em meados de 2008, significa que o nosso sistema não pode funcionar sem um serviço público genuinamente competente e motivado, e que cortar a despesa pública, pelo menos neste domínio, é a pior ideia imaginável.

O avanço da tecnologia e a subsequente aposta da Administração Pública na inovação, defende Drechsler (2009), exigirá um ator estatal particularmente capaz e uma política científica e tecnológica implementada por um serviço público competente – ou seja, com um planeamento a longo prazo -, e com tolerância a erros: o oposto do NPM.

Deve-se ainda enfatizar para o atual paradigma das TIC que a *e-governance* e o NPM não estão realmente relacionados, como geralmente é assumido porque eles parecem compartilhar certas características. Quase nenhuma das categorias weberianas tradicionais se tornou obsoleta através das TIC (potencialmente, o emprego exclusivo faz, o que pode ser um problema para o núcleo da função pública) enquanto que algumas chegam mesmo a sair reforçadas (Drechsler, 2009). No caso mais proeminente da hierarquia, há dinâmicas misturadas, pois é enfraquecida por modelos

de organização em rede, mas fortemente reforçada através das capacidades extremas de controle e coordenação das TIC. A *e-governance* global e o NWS podem reforçar-se mutuamente e, de facto, parecem fazê-lo (Dunleavy *et al.*, 2005, 2006, cit in Drechsler, 2009).

1.3 História e Evolução da Administração Pública em Portugal

1.3.1 Antes e depois do 25 de abril

Portugal experienciou, no período compreendido entre 1933 e 1974, um regime autoritário – conhecido como “Estado Novo” - e que teve o seu fim a 25 de abril de 1974. Este foi um regime centrado numa única pessoa, que detinha o controlo das organizações estatais públicas e cuja imprevisibilidade das suas ações – fruto do poder que detinha – ia de encontro àquela que é uma característica deste tipo de regimes (Linz, 2000).

A “Revolução dos Cravos”, em abril de 1974, provocou assim, em Portugal, uma grande alteração no panorama político português, com a queda do Estado Novo e a implementação de um regime democrático. Como principal “impulsionador” da 3ª vaga de democratização, o nosso país foi, conseqüentemente, alvo de diversas mudanças. A forte instabilidade governamental associada a uma atuação económica fracassada e às dificuldades na implementação de reformas económicas e sociais fundamentais foram ultrapassadas em finais da década de 80, período no qual Portugal teve um grande desenvolvimento económico convergindo rapidamente com a Europa até em questões sociais.

Revelando-se, desde cedo, um país pouco empreendedor no que diz respeito às reformas administrativas, houve, no entanto, um claro momento pré e um momento pós 25 de abril de 1974 (Araújo, 2005). Se as grandes reformas se implementaram com a chegada da democracia, até então grande parte das tentativas levadas a cabo atravessaram fases de grande atrito e resistência apesar dos vários estudos, diagnósticos e propostas esquematizadas (Araújo, 2002). Foi a nova consciência democrática - que preconizou em todos uma grande vontade de mudança e de impulsionar as vidas de todos para um novo patamar - o forte impulsionador de políticas, de estratégias, de missões, de simples alterações que permitiram o começo daquela que viria a ser uma evolução real e palpável da definição do modelo de Estado e da Administração Pública a partir de meados da década de 80 (Araújo, 2005).

A reforma do serviço público foi crucial para Portugal na passagem de regime autoritário para o regime democrático. Também no nosso país o managerialismo ganhou força entre a década de 80 e 90 como substituto da corrente burocrática (Rocha, 2009;

Rato, 2013 cit in. Madureira, 2015). Primeiro, porque foram sendo progressivamente abandonadas diversas características e regras que emergiram do regime salazarista (como o regime de taxas, o sistema de pensões ou a ausência de qualquer sistema de prémios ou recompensas por performance), naquilo que Ongaro (2009) interpreta como um processo de “normalização”. Depois, pela introdução de algumas “receitas” oriundas da matriz do New Public Management – ainda que, mais uma vez, a implementação das mesmas seja feita de forma pouco acelerada (Corte-Real, 2008; Magone, 2009) - e também pelo aumento do número de funcionários públicos pela expansão do Estado Social (inexistente na altura de Salazar e, por isso, em sentido contrário aos restantes países que encurtavam a dimensão do setor público). Por fim, pela politização dos dirigentes públicos de topo - nomeados pelo poder político -, algo que já estava presente mas sem a regulação formal (Corte-Real, 2008), que foi também um importante momento do processo de “normalização”, acima referido.

Número de empregados governamentais antes e depois de 1974

	1968	1978	1983
Administração Central	160,919	302,604	442,000
Conselhos de desenvolvimento regional	2,757	—	—
Governos regionais	—	16,760	(16,760)
Administração local	44,105	63,944	72,562
Totais	207,781	383,308	514,562

Fontes: Instituto Nacional de Estatística, Serviços Centrais, *Inquérito-Inventário dos Servidores do Estado, 31 de Dezembro de 1968, Continente e Ilhas Adjacentes*, Lisboa, 1970, pp. 3-17; António Barreto, «Estado central e descentralização: antecedentes e evolução, 1974-84», in *Análise Social*, vol. XX, n.ºs 81-82, 1984, pp. 191-218 (comunicação apresentada em Durham, NH: International Conference Group on Portugal, Junho de 1984).

Figura 2 - Evolução do nº de trabalhadores em funções públicas em Portugal antes e depois de 1974 (Retirado de Graham, 1985)

O processo de democratização tardio, comparativamente com os restantes países da OCDE, atrasou no nosso País a implementação de medidas como a garantia de acesso universal à saúde, segurança social, educação e habitação – naquele momento ainda longe de ser uma realidade – sendo que essas valências, respeitantes à ação social, eram garantidas por iniciativa de estruturas corporativas ou de instituições sem fins lucrativos - uma vez que ao Estado cabia apenas a função de regular e fiscalizar o seu funcionamento (Araújo, 1999). Enquanto que no contexto da OCDE, na década de 80 do século passado, já se começava a reduzir as despesas e responsabilidades do Estado, em Portugal fazia-se o contrário. O alargamento das funções estatais constituía uma necessidade de tal forma evidente que o mesmo foi perpetrado sem a

igualmente “necessária renovação das estruturas administrativas, do modelo de gestão e de funcionamento de todo o sistema”, como nos relembra Araújo (2005).

Contribuindo para o aumento da despesa consequente da criação do sistema universal de saúde, do sistema educativo e do alargamento de benefícios da segurança social, surgiu a descolonização e seus efeitos. Quando o total de funcionários da Administração Pública portuguesa se estimava em 372 086 (segundo dados do INE referentes a 1979) deu-se o processo de descolonização que precipitou uma imediata reintegração de cerca de 49 000 funcionários públicos (Rocha, 2001). Passados 20 anos, no ano de 1999, a duplicação do número de funcionários públicos estava consumada – 716 418 funcionários –, assim como um considerável aumento da despesa pública (Rocha, 2001). Este número manteve-se idêntico até, pelo menos, ao ano de 2005 (747 880 funcionários) tendo por imposição da *troika* sofrido uma diminuição de cerca de 23% (para 574 946) até ao ano de 2013, segundo dados do DGAEP (2013).

As parcas alterações de modernização – maioritariamente questões de desburocratização - implementadas até à década de 80 encontraram razão na instabilidade governativa vivida, uma vez que os governos para além de minoritários foram de curta permanência no poder, o que não garantia o suporte exigido para uma efetiva concretização dos planos desejados (Araújo, 2002). No entanto, com um pacote legislativo - Decreto-Lei nº191 -, ainda em 1979, conseguiram-se relevantes mudanças no poder local – que passou a dispor de órgãos eleitos e competências próprias - e no que respeita aos recursos humanos da Administração Pública. No sentido de ir ao encontro do que eram as políticas públicas e objetivos alinhavados, o sistema de recrutamento foi revestido de maior transparência, foi criado o sistema de carreiras e o estatuto para o pessoal dirigente e foram criadas estruturas de formação – dentre as quais o conhecido Instituto Nacional de Administração (INA) – desde 2012 transformado em D.G. - e o Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA) (Rocha, 2001).

O período compreendido entre 1974 e 1979, ano em que foi lançado o DL referido e que se concentraria na capacitação do Estado é, para Corte-Real (2008), a primeira das cinco fases de reforma que podem ser enquadradas em Portugal. Os funcionários dos gabinetes ministeriais normalmente eram muito numerosos e influentes nos estados considerados Napoleónicos por Ongaro (2009), sendo que essa foi também uma das características merecedora de atenção no que à reforma a implementar diz respeito, através de uma nova regulação laboral. A criação de importantes instituições como o INA (Instituto Nacional de Administração) em 1976 ou o início das eleições de nível local são os marcos que ditam o fim desta primeira fase considerada por Corte-Real (2008) – e também assinalados por Rocha (2001), como referido anteriormente.

A segunda fase delineada por Corte-Real (2008) acontece entre 1980 e 1985, com uma reforma mais técnica, de modernização nomeadamente ao nível do orçamento, da regulação do serviço público e de outras áreas ainda que, para Magone (2009), tenham sido reformas com uma fraca implementação.

O sinal de abertura e comprometimento dado pelo poder político para a reforma administrativa com a criação do Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA) foi fundamental para abandonar o tradicional modelo de Administração. Melhorar a relação entre a Administração e os cidadãos, reduzir os custos das obrigações e formalidades administrativas e melhorar a formação dos funcionários públicos foram os 3 objetivos de reforma (Corte-Real, 1990). O pressuposto seria a mudança de paradigma há muito necessária e que centrou no cidadão a ação e preocupação da Administração Pública, não só reduzindo formalidades como aumentando a transparência (Araújo, 1993).

Os restantes três períodos delimitados por Corte-Real (2008) enquadram-se nos governos de Cavaco Silva (1985-95), António Guterres (1996-2001) e de Durão Barroso (2002-04). Quanto às reformas na área da gestão financeira pareceu consensual a parca importância atribuída, não só pela fraca implementação como também pela fraca formulação de políticas a este nível, com exceção feita para a simplificação do procedimento de autorização de despesa ou para a introdução do Plano Oficial de Contas da Administração Pública – novo quadro contabilístico.

A criação de diversas Lojas do Cidadão através do programa INFOCID (Informação para os Cidadãos), a introdução de um código de práticas administrativas ou, já em 2006, a implementação do programa de simplificação administrativa conhecido por SIMPLEX, foram algumas das importantes reformas implementadas no campo de melhoramento de performance e de orientação para o cidadão por parte da Administração Pública portuguesa, já em pleno século XXI.

A matriz manageralista serviu de base para o desenho da reforma administrativa, mantendo esta o foco em quatro características fundamentais: orientação para os resultados e clientes, esforço para mudar os valores e atitudes, qualidade nos serviços procurando melhor desempenho e preocupação com o pragmatismo. A privatização, desburocratização e preocupação com a qualidade dos serviços são preocupações iniciais da OCDE e que terão sido atendidas mais tarde, pela adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE) que obrigava a uma maior coesão e acerto face às características dos restantes Estados-membro e, conseqüentemente, a um corte na despesa pública (Araújo, 2005). Todo o processo de mudança no caso português ficou, no entanto, marcado pela conjugação de três modelos distintos de administração e que se diferenciam pelos objetivos e filosofias de organização

(Madureira, 2015). O resultado foi um “clima de contradições sucessivas”, defendendo-se o *outsourcing* e *downsizing* – defendidos pelo NPM – e, ao mesmo tempo, a necessidade de participação dos funcionários na mudança (Madureira, 2015).

1.3.2 Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública

A crise económica em Portugal também impôs algumas condicionantes a este grande projeto de reforma administrativa que se começou a desenhar a partir da década de 80. Os cortes orçamentais constringem as ações reformistas e obrigam a uma eficiente gestão dos recursos, podendo criar constrangimentos no funcionamento dos serviços públicos. O memorando de entendimento entre o governo português e a *troika* são prova disso, num momento em que foram aplicadas medidas avulsas restringindo a reforma à redução de despesa pública (Madureira, 2015).

A tal “reinvenção” do Estado que procuraria a privatização e um menor envolvimento estatal em diversas áreas proporcionou que a gestão por objetivos surgisse como principal matriz de mudança, no sentido de conjugar objetivos com resultados (Araújo, 2005). Para isso, foram estabelecidos os seguintes eixos prioritários: *a organização do Estado e da Administração Pública* – “Menos Estado, Melhor Estado”; *a liderança e a responsabilização* – gestão por objetivos; e *o mérito e a qualificação* – qualificação e avaliação de desempenho na Administração Pública (Araújo, 2005). Para avaliar este tipo de gestão foi implementado o SIADAP (Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública) – que será explanado mais à frente no capítulo II - no qual se congrega a avaliação de desempenho de trabalhadores, dirigentes e serviços, numa lógica de gestão por objetivos (Madureira & Rodrigues, 2011).

Principais reformas estruturais da administração pública central portuguesa ao longo da primeira década do século XXI

Reformas estruturais	Descrição das reformas
Reorganização do Estado Lei nº 3/2004 Lei nº 4/2004	Novo enquadramento legal para permitir a reorganização do Estado e da AP.
Programa de Restruturação da Administração Pública Central (Prace) Resolução do Conselho de Ministros nº 39/2006	Objetivo de redução em 25% do número de estruturas e de cargos dirigentes na AP, assim como de criação de novos estatutos para 430 organismos.
Mobilidade especial Lei nº 53/2006 Lei nº 64-A/2008 Lei nº 12-A/2008	Promoção da mobilidade dos funcionários entre organismos públicos.
Vínculos, carreiras e Remunerações Lei nº 12-A/2008 Novo estatuto funcionários públicos Lei nº 59/2008	O novo estatuto do funcionário apresenta um sistema de posições remuneratórias e um regime de emprego mais próximo do existente no setor privado. Transformação de 1715 carreiras em 3 carreiras gerais. Progressões e promoções baseadas na avaliação do desempenho. Facilitação do "despedimento" se houver uma situação de extinção do posto de trabalho.
Avaliação de desempenho e gestão por objetivos Lei nº 66-B/2007	Definição de um sistema integrado de avaliação de desempenho para a administração pública (Siadap) que avalia organizações, hierarquias e funcionários.
Novo estatuto disciplinar Lei nº 58/2008	Simplificação e maior celeridade nas punições por causas disciplinares.
Revisão dos benefícios sociais dos funcionários públicos Lei nº 4/2009	Convergência tendencial entre os sistemas de assistência social e de saúde dos funcionários públicos e dos trabalhadores do setor privado.
Novo estatuto de aposentação Lei nº 52/2007 Lei nº 11/2008	Convergência dos direitos dos funcionários públicos com os dos trabalhadores do setor privado.
Centralização da gestão de recursos e das compras públicas Decreto-Lei nº 37/2007	Centralização das compras públicas. Centralização da gestão dos recursos humanos e financeiros.

Figura 3 - Principais reformas da AP portuguesa ao longo da 1ª década do séc. XXI (Retirado de Madureira, 2015)

O modelo estatutário da Função Pública foi sendo visto como limitado e limitador, muito por culpa do excesso de garantias dos funcionários e da rigidez dos instrumentos disponíveis, que têm sido um entrave na tomada de decisões estratégicas sobre pessoal, demonstrando poucas preocupações de natureza manageralista. Segundo Araújo (2005), a aplicação de novos instrumentos, a avaliação de desempenho, a mobilidade de pessoal e a introdução de mudanças no comportamento das pessoas são características associadas aos recursos humanos, cuja gestão tem vindo a ser dificultada pelo modelo de gestão de pessoal e, conseqüentemente, limitadora da prossecução dos objetivos da modernização administrativa pretendida - que compreendia alterações no sistema de carreira, nos métodos e procedimentos de recrutamento, no sistema retributivo e na promoção da mobilidade pessoal, como já referido. Este impedimento, segundo Rocha (2001), deveu-se ao facto de as carreiras se terem mantido "praticamente" como o único instrumento de gestão de pessoal.

Com vista à flexibilização desta, foi introduzido o regime de contrato individual de trabalho, com regras de direito comum à Administração Pública, posicionando-se como uma alternativa ao regime da função pública - logo que não tenha que ver com atividades que impliquem o exercício de poderes de autoridade ou de soberania – através de um modelo de recrutamento simplificado e cujo contrato pode ser celebrado por termo indeterminado, a termo certo ou a termo incerto. A este instrumento de gestão é natural que se apliquem os requisitos e limitações previstas na lei. Esta aproximação ao regime de emprego do setor privado veio abrir o leque de possibilidades quanto a novos mecanismos de gestão sem, no entanto, desprover o dirigente público de responsabilidade - pelo contrário - e alimentando a ideia do modelo manageralista, como previsto. Uma maior autonomia e um novo modelo de avaliação foram os complementos prosseguidos na orientação estratégica definida para a modernização da estrutura da Administração Pública. Fruto desta aproximação ao regime de emprego do setor privado - e também motivado pela pressão dos cidadãos e pelo contexto económico - foram implementadas, já no século XXI, medidas como o *contracting-out*, parcerias público-privadas, a gestão por objetivos, a avaliação de desempenho com critérios pretensamente mais objetivos e novas regras estatutárias para os funcionários públicos – tudo medidas enquadradas com o NPM (Rocha & Araújo, 2006 cit in. Madureira, 2015).

No sentido de implementar, com qualidade, todas as propostas de reforma administrativa pretendidas é, objetivamente, necessária a aposta na formação dos funcionários e quadros da Administração Pública (Madureira, 2004). Araújo (2005) refere os, somente, 13,7% dos funcionários públicos que em 1979 teriam formação académica superior ou pós-graduada (segundo dados de 1987 do Centro de Informação Científica e Técnica da Reforma Administrativa), sublinhando em seguida a subida para os 26,7% no ano de 1999 (segundo dados de 2001 do Instituto de Gestão da Base de Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública). Para este incremento na formação dos quadros da Administração Pública muito terá contribuído o INA e o CEFA, através dos cursos de formação de curta duração – no caso do INA existe também oferta formativa em estudos avançados de gestão pública e em alta direção. Estes cursos acompanharam a vertente manageralista pretendida e a obrigatoriedade de frequência de um Seminário de Alta Direção por parte dos dirigentes públicos teve por objetivo certificar que a curva ascendente no incremento da formação dos quadros públicos seria para manter (Araújo, 2005).

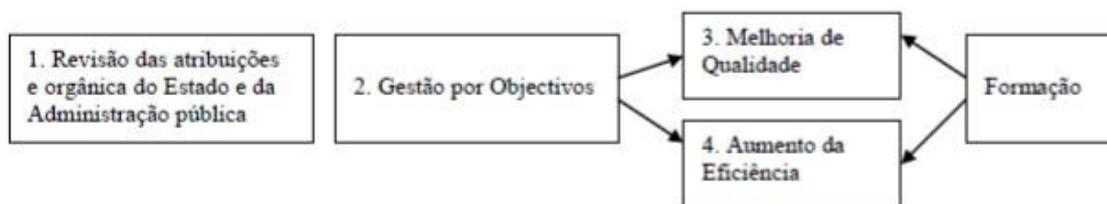


Figura 4 - Quadro relativo à implementação de reformas sob o desígnio da gestão por objetivos em associação à formação profissional dos trabalhadores (Retirado de Rocha, 2005)

Findo o capítulo introdutório onde foram abordados importantes conceitos para contextualização da Administração Pública e da gestão pública, importará agora avançar para a questão da formação profissional dos trabalhadores em funções públicas em Portugal e também para as disparidades clarívidentes entre as regiões do Interior e o resto do país. A envolvimento necessária entre poder político, os instrumentos e trabalhadores da Administração Pública e o próprio cidadão pressupõe - como referido anteriormente - da parte daqueles que servem a causa pública e que procuram melhorar a vida do cidadão, uma vertente motivacional e técnica que permita a constante evolução do serviço público. A evolução digital - e, conseqüentemente, dos instrumentos passíveis de ser utilizados na Administração Pública - a que a nossa era assiste é resultado dos avanços tecnológicos que a globalização trouxe. É fulcral não só o seu aproveitamento na agilização de procedimentos, através de novas ferramentas, como também na partilha de conhecimento. Por isso, e porque as leis estão em constante mudança, urge que aqueles que implementam as políticas públicas e que dão a cara pela Administração Pública detenham em si conhecimentos e capacidades suficientes para não serem um entrave ao desenvolvimento social e económico da sociedade.

Por outro lado, urge também que o país se una na defesa do seu território como um todo. O esquecimento consecutivo das especificidades das regiões do interior e, conseqüentemente, da implementação de políticas capazes de garantir coesão territorial vem aumentando o fosso da densidade populacional face ao litoral desde a década de 60 (dados dos CENSOS). A Administração Pública tem aqui um grande papel na medida em que - como vimos - é o instrumento do Estado na implementação e efetivação de políticas públicas e, como tal, deve ser valorizada nestas regiões por forma a, precisamente, melhorar as condições de vida a oferecer no interior. Mais do que a qualidade do ar, o investimento que ao longo dos anos tem sido feito em infra-estruturas nestas zonas ou as raízes familiares, é fulcral que sejam criadas políticas de atração de investimento, políticas que ofereçam condições vantajosas para a fixação de população nestas regiões mas também que os serviços prestados pelo Estado acompanhem esta vontade de dinamizar e promover uma verdadeira coesão territorial.

E para isso, naturalmente que a qualidade dos serviços da Administração Pública e da Administração Local influirão sobremaneira como veremos adiante.

Capítulo 2: Evolução da Formação Profissional na Administração Pública em Portugal

2.1 - Iniciativas formativas na Administração Pública em Portugal

Neste capítulo serão abordadas as questões da formação profissional na Administração Pública em Portugal e, depois, em específico, da formação profissional na Administração Local em zonas do interior de Portugal. A noção de que a sociedade e a economia estariam dependentes do bom funcionamento da Administração Pública foi ficando consolidada, para os políticos portugueses, entre 1976 e 1994 (Madureira, 2015). As preocupações com a imagem e o prestígio do serviço público, dos trabalhadores em funções públicas e das suas qualificações académicas e profissionais bem como a aproximação da Administração aos cidadãos foram elencadas pela OCDE em 1995 e tidas como consensuais para a reforma administrativa em Portugal.

O sublinhar da necessidade de prossecução do interesse público por parte da Administração nunca foi – nem poderá ser – dispensável e, juntamente com a necessidade de erradicar o *spoil system*, vários autores apontaram à profissionalização e despolitização da gestão pública de topo como reforço para estas questões (Ferraz, 2008; Madureira, 2013). A verdade é que só uma Administração Pública capaz, dotada das capacidades e ferramentas necessárias, e devidamente orientada para aquilo que é o serviço público poderá fazer deste um país melhor. E para que o setor público passe a “competir”, para que se possam implementar reformas e mudanças no contexto organizacional, de modo a colocar o foco na qualidade, nos resultados e na satisfação dos cidadãos, é necessário que se aborde a formação profissional contínua como fulcral na Administração Pública (Madureira, 2005).

Em 2003 deu-se um importante momento para a Administração Pública quando, na Resolução do Conselho de Ministros de 95/2003, de 30 de junho, se apresentou uma estratégia que passava pela Revisão das Atribuições e Orgânica do Estado e da Administração Pública, seguida da implementação de uma gestão por objetivos para a melhoria da qualidade e aumento da eficácia com base na formação (Rocha, 2005). É com base nesta reforma administrativa que se introduz o Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP) para a obtenção de uma maior eficiência e produtividade, redução da despesa pública e a melhoria da qualidade dos serviços estatais prestados aos cidadãos (Rocha, 2005). A gestão por objetivos e o

próprio SIADAP dependem da devida valorização e formação profissional dos funcionários públicos, facto que se afigura decisivo e que será tratado com maior veemência mais adiante.

A formação é vital não só pelo maior benefício que com ela se pode retirar da avaliação de desempenho mas também para uma aplicação correta do novo quadro legal bem como para o comprometimento dos funcionários com as reformas em curso (Ferraz, 2009). Fatores como o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE, 2006), o Novo Regime de Vínculos, Carreiras e Remunerações, as alterações ao regime de avaliação de desempenho ou o novo Contrato de Trabalho em Funções Públicas alteraram por completo o quadro legal existente (Ferraz, 2009). Recordem-se os objetivos da formação profissional dos trabalhadores em funções públicas apresentados pelo INA (2016):

“1. Capacitar os organismos da Administração Pública, através da qualificação dos seus trabalhadores, para responder às exigências decorrentes das suas missões, atribuições e competências;

2. Desenvolver competências de inovação e gestão da mudança, mediante a aquisição de conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades reflexivas e críticas propiciadoras de comportamentos e atitudes ajustados aos necessários processos de modernização administrativa;

3. Contribuir para a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços a prestar aos cidadãos e às empresas;

4. Promover o desenvolvimento de soluções de governação digital, que garantam a aproximação aos cidadãos e às empresas;

5. Assegurar a qualificação profissional dos trabalhadores e melhorar o seu desempenho, segundo referenciais de competências;

6. Contribuir para o reforço da qualificação profissional, garantindo, sempre que necessário, a dupla certificação.”

Alertando para a diferenciação que deve existir entre os conceitos de modernização e reforma – este último associado a uma disrupção abrupta com o modelo existente e que é o que aconteceu em Portugal -, Ferraz (2009) considera que da reforma que tem sido implementada urge dispor de quadros técnicos com a formação necessária para que esta seja o mais suave possível, acrescentando que neste caso “a formação pode revelar-se um fator crítico de sucesso na implementação dos processos de reforma administrativa”. A entrada em vigor de nova legislação ocorre com uma frequência acentuada e, com ela, preconizam-se importantes alterações nas “regras do

jogo”. Este é um motivo de crítica por Ferraz (2009), alegando que em muitos dos casos, o hiato temporal existente entre a publicação de legislação e a sua entrada em vigor é inibidor da prossecução de ações formativas técnicas ou comportamentais pela falta de tempo. Como desbloqueador desta situação, Ferraz (2009) propõe a realização de “ações prévias de sensibilização, com tónicas comportamentais, consistentes com os resultados que se pretendem produzir, contribuindo para uma melhor compreensão e aceitação de algumas reformas”.

A proatividade nos desígnios da inovação e modernização deve ser uma característica presente no perfil profissional dos trabalhadores em funções públicas e a qual se encontra intimamente ligada à formação profissional contínua, para a qual detém um papel decisivo (Madureira, 2005). Num momento em que as circunstâncias, os contextos e as conjunturas mudam de um dia para o outro, urge dotar a Administração Pública de uma adaptabilidade coerente com as necessidades do momento. Aliás, as regras e regulamentos que as organizações burocráticas previam ser cumpridas rigidamente eram, para alguns autores como Merton (1952 cit in Madureira, 2005), vistas como limitadoras da capacidade de adaptação às circunstâncias diversas e não previstas normativamente.

De acordo com um estudo de Maor realizado em 2000, abrangendo 11 países europeus, os quadros superiores das Administrações Públicas tendem a interessar-se pelo seu desenvolvimento no sentido de se dotarem de capacidades que lhes permitam ultrapassar desafios de curto e médio prazo. Esta tendência coabita, no entanto, com a noção por parte destes de que os desafios a ultrapassar serão impostos pelas circunstâncias, pelo que as competências a desenvolver preferencialmente estarão revestidas de total incerteza (Maor, 2000). É caso para lembrar que *o saber não ocupa lugar*, e que não existe hostilização dos trabalhadores às iniciativas formativas. Caberá aos seus superiores antecipar os desafios vindouros, dentro da medida do possível e, juntamente com o historial de cada trabalhador, indicar-lhe competências nas quais poderá evoluir favoravelmente. Maximizar estes resultados passará também por procurar motivar os trabalhadores, o que acaba por ter também um grande peso no desenvolvimento destes e do seu serviço/organismo.

Portanto, tanto ou mais que falar em processos de formação profissional, importa também introduzir aqui o fator de mudança cultural que deve acompanhar estes processos (Madureira, 2005). A mudança de atitude por parte dos funcionários públicos é fundamental para o “desenvolvimento de uma componente de elasticidade comportamental muito forte”, sendo frequentemente substituída a expressão “formação profissional” por “desenvolvimento pessoal” (Madureira, 2005). A falta de motivação dos trabalhadores constatada por Ferraz (2009), não pode única e exclusivamente ser

combatida pelas tradicionais ações de formação profissional “fechadas” e focadas na componente teórica (Madureira, 2005; Ferraz, 2009) pelo que outros meios têm de ser idealizados, de forma contínua, para evitar o arrastamento de resolução de problemas e a ausência de soluções para os mesmos nos serviços da Administração Pública (Madureira, 2005).

Com a modernização e algumas reformas trazidas pela alteração do paradigma de gestão da Administração Pública, perdendo os funcionários algumas das regalias adjacentes ao modelo tradicional de Administração, a formação técnica e comportamental dos trabalhadores em funções públicas é, para estes, uma importante ferramenta de motivação dos mesmos na medida em que lhes dá condições de obter um melhor desempenho, uma melhor avaliação e, conseqüentemente, o benefício adjacente a estes factos. E, para Ferraz (2009), ainda que não denote muita resistência à mudança por parte dos funcionários da Administração Pública, a desmotivação é evidente.

Relembrando o conceito de “nova ciência administrativa” defendido por Dunsire, ainda decorria o ano de 1973, como uma ciência dependente de uma componente comportamental, outra técnica e ainda uma componente da *teoria das organizações*, Madureira (2005) assinala uma tendência cada vez mais crescente por parte das organizações públicas para a mudança baseada nas necessidades de adaptação, a qual tem sido, considera, um verdadeiro aliado para a sobrevivência destas.

2.1.1 – Programa de Apoio à Formação da Administração Pública (PROFAP)

Com a necessidade efetiva e consensual de reforma da Administração Pública há muito constatada, Portugal dispôs de diversas iniciativas formativas no sentido de dotar os trabalhadores em funções públicas de melhor qualificação e capacidades, pois são estes a face visível de quaisquer reformas a implementar e dos quais depende o seu sucesso.

A partir de 1992, a Administração Pública Portuguesa teve no sistema de formação profissional um apoio fundamental com a criação do Programa de Apoio à Formação da Administração Pública (PROFAP) e que se manteve até 1999. No entanto, em jeito de rescaldo, já em 1998 o então Ministro Adjunto, Dr. Jorge Coelho, referiu que “Portugal criou um modelo quantitativo de formação, no qual a quantidade não é diretamente proporcional à qualidade” aquando o encerramento do II Seminário do PROFAP. Ou seja, muita formação, mas pouca qualidade. A comprovar isto existem algumas ideias constantes do Programa do XIV Governo Constitucional (1999-2002) – liderado por António Guterres – onde se considera determinante, por exemplo, o

incremento da eficácia da gestão pública e da ação administrativa, a melhoria da imagem dos serviços públicos junto da opinião pública ou a melhoria da qualidade do serviço público prestado, o que pressupunha formação e qualificação a um nível transversal dos quadros da função pública (Santos, 2000).

Um dos fatores que poderá ter contribuído para um menor sucesso do PROFAP é apontado como a limitação do pessoal-alvo pela formação financiada pelo Fundo Social Europeu (FSE) – situação apenas revertida em 1998 e após proposta de alteração pelo Gestor do PROFAP em virtude das necessidades da Administração Pública portuguesa. A qualidade, a eficácia, a desburocratização, a produtividade, a inovação, a ética, a responsabilidade e a mobilização foram, na altura, os argumentos considerados e que constam do documento “Decisão da Comissão das Comunidades Europeias” após a referida proposta do Gestor do PROFAP para que a dotação financeira para formação fosse aumentada por forma a não deixar de fora um grande número de trabalhadores em funções públicas – como o pessoal dos Gabinetes, por não terem a qualidade de funcionários (Santos, 2000). Recorde-se que 75% dos custos globais de formação eram assegurados pelos fundos estruturais, o que revela a grande dependência destes.

Cientes da relevância da Administração Pública para o desenvolvimento económico e social do nosso país, os responsáveis pelo PROFAP definiram-no com os seguintes objetivos (Santos, 2000):

- a) Contribuir para ajustar a capacidade de resposta da Administração às exigências resultantes da execução das políticas de desenvolvimento social e económico do País;*
- b) Contribuir, também, para humanizar e melhorar a qualidade dos serviços prestados à comunidade;*
- c) Apoiar as políticas de reestruturação, de reforma e redimensionamento da Administração;*
- d) Promover a desburocratização e a aproximação aos cidadãos e às empresas;*
- e) Ser uma força mobilizadora da função pública em torno do objetivo de “melhor serviço”;*
- f) Apoiar o esforço de modernização física das estruturas administrativas e incentivar a introdução de novas tecnologias capazes de tornar a Administração Pública mais eficaz e eficiente e imprimir a qualidade necessária aos serviços que deve prestar ao cidadão-utente e ao tecido empresarial;*
- g) Deve aumentar a qualificação e aperfeiçoamento profissional dos quadros superiores, das chefias e dos demais níveis de funcionários da Administração Central e Local;*
- h) Deve contribuir para dignificar o Serviço Público.*

Fazendo uma análise estatística à *Medida 1* do PROFAP – referente à formação profissional -, este programa dispunha de dotação financeira capaz de investir na formação de 180.000 vinculados à Administração Pública, para o período compreendido entre 1994 e 1999, mas a sua execução atingiu quase os 250.000 formandos (Santos, 2000). De registar que este incremento total ficou, e muito, a dever-se aos formandos beneficiados nos anos de 1998 e 1999, cujo aumento face ao inicialmente previsto poderá encontrar explicação pela proposta de maior abrangência apresentada pelo então Gestor do PROFAP e que foi referida anteriormente.

O PROFAP teve uma distribuição entre Administração Central e Administração Local e uma distribuição regional claramente diferenciada. De acordo com os dados apresentados por Santos (2000), 36% dos formandos encontravam-se destacados na Administração Local com os restantes 64% - quase o dobro – a pertencerem à Administração Central. No que respeita à distribuição regional, Santos (2000) constata que cerca de 57% dos formandos pertenciam à Região de Lisboa e Vale do Tejo, “gerando um desequilíbrio preocupante e sérias patologias em termos de gestão de recursos humanos e de desenvolvimento socioeconómico”.

De acordo com os objetivos acima citados e a bem da sua consagração, nem só de formação profissional se fez o PROFAP. Este foi dividido em duas medidas: *Medida 1*, referente a formação profissional de trabalhadores pela via das verbas disponibilizadas pelo FSE – como já referido – e *Medida 2*, referente a modernização da estrutura física e tecnológica da Administração Pública Central por via das verbas disponibilizadas pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). Relativamente à *Medida 2*, não será abordada não só por este se tratar de um capítulo com incidência na formação profissional como também por - e ainda que os seus fundos venham do FEDER - não abranger a Administração Local. Esta foi uma lacuna grave, conhecidas as limitações e carências da Administração Local, e até reconhecida pelo então Gestor do PROFAP, Miguel Sacadura Santos, para quem tal facto merece uma séria reflexão dado que o PROFAP poderia ter apoiado a modernização das estruturas físicas das autarquias (Santos, 2000).

2.1.2 - Plano de Formação 2013/2014 – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e da Ciência (DGEEC)

Duas décadas volvidas desde o arranque do PROFAP – já abordado neste capítulo e cujo término aconteceu em 1999 -, a Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC) elaborou um Plano de Formação a cumprir nos anos de 2013 e 2014. No documento estão vertidas algumas considerações já relevadas nesta tese e a

importância de abordar o mesmo prende-se com a objetividade com que são tratadas as informações relativas às ações de formação a implementar no período referido e suas temáticas.

Naturalmente sob o desígnio de alcance de eficácia, eficiência e qualidade na Administração Pública, a capacidade de adaptação à mudança é sublinhada, tendo sempre em conta as necessidades dos trabalhadores em funções públicas alinhadas com os objetivos da organização (DGEEC, 2013a). A intenção deste Plano de Formação centra-se no desejo de melhoria contínua, abrangendo não apenas cada funcionário individualmente mas também a gestão de topo, numa lógica de compromisso coletivo para a motivação das equipas.

Nele, o objetivo do processo formativo assenta em 3 planos (DGEEC, 2013a):

- a) *Aprendizagem: - Elevar as competências dos trabalhadores; - Otimizar o desempenho;*
- b) *Contexto de Trabalho: - Aplicar os conhecimentos em novas situações; - Partilhar os saberes adquiridos;*
- c) *Desempenho Organizacional: - Aumentar o grau de motivação e de eficiência.*

Para cumprir com os seus objetivos, a DGEEC teve presente o papel fundamental dos trabalhadores da Administração Pública e, citando a Resolução do Conselho de Ministros nº 89/2010 de 17 de novembro, reforça que “as pessoas são um elemento estratégico das organizações (DGEEC, 2013a) – na referida Resolução do Conselho de Ministros, no número 4.5 é dito que “a excelência do serviço público depende, com efeito, da excelência das pessoas que o prestam”. Assim, o acesso à formação profissional por todos os trabalhadores, a adequação da oferta às suas necessidades e dos serviços e a avaliação do impacto desta junto dos mesmos são três características fundamentais na filosofia que se pretendia imprimir com os documentos aqui citados.

Depois de solicitadas, aos trabalhadores em funções públicas, as áreas e as ações de formação que iriam de encontro às suas necessidades, competências, domínios de conhecimento e funções desempenhadas, foi realizada pela DGEEC uma análise dos objetivos estratégicos e operacionais definidos no Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR) com vista a que esta cumprisse com as motivações e atribuições que lhe foram designadas (DGEEC, 2013a). Uma vez que este organismo decorre do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), emergindo da fusão de três organismos, foi necessário clarificar as responsabilidades e exigências de cada função para que se pudesse comparar as competências já adquiridas com as exigidas (DGEEC, 2013a). Como resultado final, as necessidades

formativas a desenvolver e a sua prioridade, sublinhando a DGEEC (2013a) a disparidade entre a disponibilidade orçamental e o objetivo inicial principal.

Tendo sido já feita referência à perspetiva traçada de melhoria contínua, este Plano de Formação não poderia deixar de considerar formas de avaliação das ações formativas nele previstas. Não só no sentido de se constatar a eficácia e eficiência das mesmas e o seu impacto ao nível individual e organizacional, como também de evitar possíveis erros cometidos - que poderão até ser transversais a qualquer área de formação - e ponderar algumas sugestões dos formandos (DGEEC, 2013a). No seguimento da última ideia referida, de sublinhar igualmente a previsão constante deste Plano de Formação (DGEEC, 2013a) para partilha de conhecimentos através de ações internas, tendo os próprios trabalhadores em funções públicas como protagonistas. Estas avaliações ganhariam forma sob aplicação de inquéritos aos formandos, uma curta entrevista e a análise da taxa de execução do Plano de Formação (DGEEC, 2013a).

Protocoladas com a Direcção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA), as ações de formação definidas pela DGEEC (2013a) para 2013 e 2014 incluíam temáticas como: *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública; Programa de Formação em Gestão Pública; Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso; Desenho, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas; Análise Multivariada; Análise de Dados com SPSS; Língua Inglesa; Windows 7 – Administração, ou Técnicas de Apoio Administrativo*. De notar, primeiro, a diferença no número de ações formativas para 2013 e para 2014 - cerca de 30 para o primeiro ano, decaindo para metade durante o segundo – e, segundo, o facto de, em quase 50 ações formativas previstas, apenas uma das temáticas não se relacionar diretamente com questões eminentemente técnicas – como é o caso da temática *Técnicas para melhorar o Relacionamento Interpessoal*, para o ano de 2014 (DGEEC, 2013a).

Na 1ª monitorização do Plano de Formação – com dados até novembro de 2013 -, cerca de metade das ações não dispunham ainda de previsão, sendo o número total de participações em ações (53) situar-se pela metade do planeado (115), tal como o volume de horas formativas (DGEEC, 2013b). No documento donde constam as informações relativas à 3ª e última monitorização do Plano de Formação (DGEEC, 2014) é referido que a maior parte das ações sem data prevista são promovidas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e é constatado um número total de participações em ações (181) superior ao planeado (169) sem que, no entanto, quer o volume de horas formativas quer o total de encargos, para cada um dos anos individualmente, tenham ficado aquém do planeado, o que, tendo apenas estes dados para análise, pode levar a interpretações ambíguas quanto ao sucesso deste plano.

No entanto, o INA (2016) teceu algumas considerações em face dos resultados da execução da Resolução do Conselho de Ministros nº 89/2010 de 17 de novembro – acima referida – e na qual se enquadrava o trabalho desenvolvido pela DGEEC neste Plano de Formação 13/14. Para o INA (2016) terá então sido notório o crescimento do número de formandos nas ações formativas desenvolvidas, não havendo dados para além dos evidenciados nos Relatórios de Atividades de Formação da Administração Pública (RAF), o que impossibilita uma sistematização dos dados que forneça informação atual e precisa para a totalidade do sistema de formação profissional.

Havendo diferentes estágios de consolidação da gestão do processo de formação nos diversos organismos da Administração Pública, torna-se difícil tirar ilações quanto à adequação da oferta formativa às necessidades dos trabalhadores e serviços, isto é, existem ainda organismos que elaboram planos de formação consoante a vontade dos seus dirigentes e não consoante as necessidades, bem como organismos que nem sequer elaboram planos de formação (INA, 2016). Para além destas conclusões relativamente à avaliação da execução da Resolução do Conselho de Ministros referida, é criticada a não conceção de um sistema que avaliasse o impacto da formação ao invés de avaliar a reação e aprendizagens do formando, que poderão, ou não, refletir-se na melhoria da eficácia, eficiência e qualidade dos trabalhadores e serviços (INA, 2016).

Com o intuito de procurar ajudar a suprir as falhas mencionadas e outras, relativas às ações relacionadas com a gestão do próprio sistema de formação profissional – como, por exemplo, a conceção de um sistema integrado de gestão da formação, para avaliar e alinhar as necessidades com a oferta -, a Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas apresentou as orientações estratégicas para 2016-2020.

2.1.3 - Orientações Estratégicas de Formação – Direcção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA) (2016/2020)



O ciclo de gestão da formação profissional na AP

Figura 5 - Ciclo de gestão da formação profissional na AP (Retirado de INA, 2016)

No documento “Orientações Estratégicas de Formação” elaborado pela Direcção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA) para o período compreendido entre o ano de 2016 e o ano de 2020 são enquadradas políticas de formação profissional dos trabalhadores em funções públicas. Como já referido também no documento da DGEEC (2013a) aqui tratado, é referenciada a necessidade de emparelhar o desenvolvimento profissional individual com a gestão organizacional, já que “a gestão do conhecimento é um requisito básico de um crescimento inteligente e saudável” (INA, 2016). Outra das considerações também aqui reproduzida leva-nos para a o levantamento das necessidades de formação e conceção das ações formativas de acordo com estas, acompanhados de monitorização para uma melhoria contínua e alcance da efetividade esperada (INA, 2016).

No Decreto-Lei nº 50/98 de 11 de março é regulada a formação profissional dos trabalhadores em funções públicas e nele atribuem-se aos órgãos consultivos e ao órgão coordenador atribuições para propor, controlar e conceber a metodologia das ações formativas bem como de promover auditorias às entidades formadoras nos organismos da Administração Pública e de verificar a elaboração dos planos de formação e diagnósticos por parte destes (INA, 2016).

No âmbito da criação de referenciais de competências, a Direcção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas – INA desenvolveu o Modelo de

Gestão por Competências na Administração Pública (geCAP) no que se considera uma melhoria face ao trabalho já realizado em 2007 e que originou o Manual de Avaliação de Necessidades de Formação em Organismos Públicos (MANFOP) (INA, 2016). Esta metodologia abrange apenas as competências transversais às carreiras gerais e a áreas funcionais comuns da Administração Pública, sendo do âmbito dos organismos a identificação e gestão das competências de contexto organizacional – ou seja, as diretamente ligadas à especificidade da sua missão (INA, 2016). Com o intuito de termos uma Administração Pública “mais ágil, eficaz, transparente, responsável, cooperante e próxima da sociedade”, o INA (2016) reivindicou uma “reapreciação e modificação” do Decreto-Lei nº 50/98 de 11 de março, que fosse capaz de acompanhar as orientações estratégicas referidas no documento.

A diversidade quanto ao momento, foco, local, duração, forma de organização e destinatários é um importante pressuposto no sistema de formação profissional, havendo lugar à distinção entre a formação que fornece as competências essenciais para o desempenho de uma função e conhecimentos básicos do serviço público – formação inicial – e a formação que pretende fornecer aos serviços e trabalhadores a desenvoltura necessária para o acompanhar dos tempos, ou seja, para a capacitação de adaptação do funcionário a diferentes situações e conjunturas, pressupondo flexibilidade e foco na oferta (INA, 2016). O Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP) é um sucesso dentre as iniciativas de formação inicial, sendo ações formativas do tipo vistas como fundamentais pelo INA (2016) e merecedoras de carácter obrigatório no procedimento de recrutamento ou durante o período experimental.

Ainda que nem sempre possível devido a alguns organismos não elaborarem planos de formação ou não levarem em conta as reais necessidades dos seus trabalhadores e serviços como constante deste documento, a execução das políticas públicas e os défices de competências observados devem ser a fundamentação das necessidades de formação justificativas dos programas de formação a delinear pelas entidades formadoras (INA, 2016). Destas ações formativas, e no âmbito da formação transversal – cujo nome explicita o seu conceito: formação ampla a toda a Administração Pública -, o INA (2016) aponta para algumas áreas temáticas a explorar e cuja falha já havia sido notada na abordagem ao Plano de Formação 2013/2014 da DGEEC por não serem do foro técnico. São alguns deles: *Ética, transparência e responsabilidade no serviço público*, *Valorização do serviço público – aproximar a Administração dos cidadãos e das empresas: diminuir custos de contexto e simplificar processos e procedimentos e comunicar eficazmente* ou *Valorização das pessoas – liderança e motivação em contexto público* (INA, 2016).

Enquanto regulador do sistema de formação profissional dos trabalhadores em função pública, o INA propõe três princípios sobre os quais se debruçará - rigor metodológico, controlo de qualidade e reforço de competências -, num sistema que engloba entidades formadoras como o próprio, instituições de ensino superior, centros de formação de associações sindicais e profissionais, bem como entidades formadoras privadas (INA, 2016). As orientações dispostas no documento aqui analisado pressupõem que o INA possa definir métodos e instrumentos para a formação profissional na Administração Pública, possa monitorizar e controlar o sistema e a regulação do mesmo, por forma a garantir padrões de qualidade superiores e condizentes com os objetivos propostos (INA, 2016).

2.2 - Formação profissional na Administração Local

Se a formação profissional dos trabalhadores da Administração Pública tem carácter de extrema importância, não poderia deixar de abordar a formação profissional na esfera da Administração Local em específico, até pelo que pretende tratar esta tese.

Só a partir dos anos 80 a formação na Administração Local começou por ter alguma evidência, sem que assumisse um papel decisivo até pela então prematura criação do Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA) – que será abordado mais profundamente adiante. Desde então, e a par das iniciativas do CEFA, os trabalhadores em funções públicas nas autarquias e juntas de freguesia portuguesas tiveram também a possibilidade de frequentar ações de formação de curta duração pelo cunho de empresas privadas. De salientar que, ao contrário do que seria suposto suceder com as ações formativas promovidas pelo Estado – que deveriam procurar suprir debilidades constatadas nos respetivos serviços públicos -, estas ações eram escolhidas pelos trabalhadores sem qualquer intervenção das autarquias no tipo de conteúdos fornecidos, algo que se protelou durante bastantes anos (Madureira, 2001).

A referida oferta privada de formação profissional para trabalhadores em funções públicas poderá ser um dos fatores que contribuiu para o “desvirtuar” dos resultados procurados com a intenção de formar e qualificar a Administração Local. No entanto, foram vários os projetos e programas de formação fomentados pelo Estado no âmbito da melhoria da eficiência e eficácia dos municípios portugueses. A par do trabalho desenvolvido em questões formativas para a Administração Pública na generalidade e a par do CEFA, foram criados, por exemplo, o Programa de Modernização para as Autarquias Locais (FORAL), com início em 2000 e a reboque do forte apoio financeiro proveniente da União Europeia, ou mais recentemente o programa “Capacitar” desenvolvido em 2013.

Das ações formativas em contexto de Administração Local, importa também salientar duas dificuldades: os meios financeiros por parte das autarquias, que parecem não ter tanta influência na Administração Central, e/ou a falta de visão dos gestores de que formação é um investimento cujos proveitos serão colhidos mais tarde ou mais cedo e que, como já vimos, serão indispensáveis na era em que vivemos.

2.2.1 - Poder Local

A Administração Local desempenha, por competências e proximidade, um papel vital na vida dos cidadãos. Às prerrogativas da população, indissociáveis do desenvolvimento dos seus concelhos, cabe a resposta dada pelas autarquias locais e respetivas freguesias. Por isto, a pertença destas à Administração Pública e a relevância que lhes é conferida na prossecução da satisfação dos cidadãos tornam o poder local essencial e indispensável. Não procurando resolver problemas de escala nacional, mas sim os problemas do quotidiano dos seus munícipes, é evidente que os órgãos eleitos para as autarquias e juntas de freguesia estão revestidos de uma maior relação e sentimento de representação – “as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas” (Art.º 235 da CRP) -, à qual está também adjacente a noção de responsabilização. Desde cedo na democracia portuguesa que o poder local pôde assumir este papel, que muito dignifica a atuação política a este nível, por parte de quem tem a responsabilidade de representar, defender e lutar pelos seus cidadãos. Este não é, portanto, um círculo de menor importância do poder político, até porque, de acordo com a Lei nº 75/2013, a promoção e salvaguarda dos interesses das populações, por parte da Administração Local e mais especificamente dos municípios, abrange matérias como saúde, ação social, habitação, património, cultura, educação, desporto, ambiente, proteção civil, energia, entre outros.

A estruturação da Administração Pública, quanto à existência da Administração Local diz respeito, encontra também fundamento na prossecução do interesse público com base em critérios de eficácia e eficiência. A celeridade, a economia e a eficiência nas tomadas de posição é descrita no Art.º 10 do Código do Procedimento Administrativo (CPA) – Princípio da desburocratização e da eficiência – como justificativo para a necessidade da aproximação dos serviços públicos às populações, de forma não burocratizada. A estes critérios, e como já abordado, terá de estar, naturalmente, associada a formação profissional dos seus quadros, cuja importância se constata inegável.

Não obstante a relevância aqui vertida relativamente ao papel da Administração Local e não obstante estarem consagrados na Constituição da República Portuguesa

princípios como o da descentralização ou da desconcentração, a verdade é que estes se mantiveram “esquecidos” por algum tempo, havendo como alteração recente nesse sentido, o exemplo da extinção dos governos civis - cujas competências foram transferidas para as autarquias locais -, anunciada em 2011 e tida pelo governo de então como uma medida enquadrada na necessidade de poupança – cerca de 3,5 milhões de euros anuais. Esta não foi, no entanto, uma medida geradora de consenso entre os autarcas, com muitos deles a criticarem o desaparecimento daquele que seria um representante do governo mais próximo das populações e colocando em causa a efetividade da medida sem que se fizesse uma reforma maior da Administração Pública, isto é, sem que fossem criadas regiões administrativas ou outras estruturas de base territorial. No entanto, a verdade é que com a relevância intrínseca da Administração Local, e segundo o princípio da descentralização administrativa (art.º 237 da CRP), é desejável que as atribuições secundárias do Estado sejam transferidas para as autarquias locais. (Amaral, 1999).

Nesta lógica descentralizadora, e ainda que constem da Constituição da República Portuguesa os princípios já referidos, importa salvaguardar que estes devem apenas aplicar-se quando não existir “prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação da Administração e dos poderes de direção, superintendência e tutela dos órgãos competentes” (art.º 267 da CRP – Estrutura da Administração). Este princípio de eficácia e de unidade de ação administrativa (art.º 6 da CRP – Estado unitário) é assegurado pelo Governo, a quem cabe o exercício de tutela sobre a Administração Local. Importa também relevar que o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE, 2006), criado através da Resolução de Conselho de Ministros nº 124/2005, de 4 de agosto, previa também a desconcentração de funções para esferas locais, tal como a descentralização de funções para a Administração Local – a distinção entre os conceitos de desconcentração e descentralização faz-se, essencialmente, pelo facto de o primeiro prever que os serviços desconcentrados se mantenham sob tutela dos órgãos centrais do Governo, enquanto que a descentralização pressupõe a transferência de autonomia e responsabilização para, neste caso (e maioritariamente), a Administração Local (Vital & Guedes, 2005).

2.2.2 - Formação na Administração Local – Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA/FEFAL)

O Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA), enquanto instituto público, foi criado para cumprir a ambição de desenvolvimento de ações formativas para o pessoal técnico e administrativo da Administração Local - DL nº161/80 de 28 de maio. A contribuição dada pelo trabalho desenvolvido no CEFA está patente no DL nº 98/2009

de 28 de abril, onde se considera ter sido parte fundamental na formação, especialização e desenvolvimento de competências dos quadros da Administração Local.

Criado em 1980 e até 2009 sob tutela da Administração Central, no seguimento do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE, 2006) e de acordo com a realidade de grande parte dos países europeus – referida no DL nº62/85 de 13 de março que aprovou a Lei Orgânica do CEFA -, o CEFA passou a estar ao encargo da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e à Associação Nacional de Freguesias (ANF), de acordo com o DL nº 98/2009 de 28 de abril. Assim, o Centro de Estudos e Formação Autárquica perdeu o desígnio de instituto público conferido pelo DL nº 161/80 de 28 de maio, passando a ser considerado uma fundação privada de utilidade pública, a Fundação para os Estudos e Formação Autárquica – Fundação CEFA.

Fazendo desde cedo a devida distinção entre *formação inicial* e *formação contínua*, o plano de atividades para o último ano sob tutela da Administração Central oferecia formação inicial para áreas como a administração autárquica – um dos cursos de maior notoriedade -, gestão urbanística, assessoria jurídica dos municípios ou até formação para bombeiros, fiscais e polícias municipais. No respeitante à formação contínua, naturalmente que a oferta teria um carácter mais específico, abordando as ações formativas disponíveis temas como *criação, organização, coordenação e orientação de equipas de trabalho* ou *estratégia organizacional e competitividade*.

Independentemente das alterações referidas, era claro que o objetivo de modernizar e qualificar a administração autárquica e os seus quadros se mantinha (DL nº 98/2009). E, também independentemente das menções elogiosas para com o trabalho desenvolvido, a Fundação CEFA foi extinta em 2015, sob a demanda de contenção de despesa por parte do Estado e de acordo com o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), elaborado em 2006, que levou a cabo a extinção de diversas fundações – Plano donde constava curiosamente um plano para “a flexibilidade, adaptabilidade e a mobilidade dos recursos humanos na Administração Pública, nomeadamente por meio da oferta de formação”.

Entretanto, e por força de uma conjuntura favorável promovida quer pelo atual Governo quer pela ambição da ANMP, a Fundação CEFA foi recuperada já em 2017 no que, em nota da ANMP, foi considerada uma “recuperação de um património importantíssimo” com a intenção de realizar “ações de informação, cursos de formação, atividades de investigação, de assessoria técnica e de cooperação técnica internacional”.

2.2.3 - Efeitos do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) na formação profissional

A necessidade de uma maior eficácia, eficiência e qualidade nos serviços públicos encontra um grande motor de modernização nos seus trabalhadores. Já foi abordada a relevância da missão de prossecução do interesse público que cabe à Administração Pública bem como a de funcionários qualificados e devidamente motivados, capazes de satisfazer as demandas da evolução dos tempos. Desde 1979 que em Portugal os trabalhadores em funções públicas tinham um modelo de avaliação - “classificação de serviço”, DL nº 191-C/79 de 25 de julho -, mais tarde alterado e melhor enquadrado com a perspetiva manageralista adotada. No entanto essa alteração ocorreu já em 2004, com a criação de um novo modelo de avaliação de desempenho – segundo dados da OCDE, em 2005 apenas Grécia, Islândia, Japão Luxemburgo e Espanha não teriam um modelo de avaliação de desempenho dentro o grupo de países da OCDE.

O Sistema de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP) - Lei nº10/2004 de 22 de março, regulamentada por D.R. nº 19-A/2004 de 14 de maio – veio incluir uma gestão por objetivos presumivelmente assente numa lógica de transparência, equidade e competitividade, segundo aqueles que foram os objetivos delineados e onde, por exemplo, a avaliação seria vista como ferramenta para a diferenciação pelo mérito (Madureira, 2016). Decorria o ano de 1911 quando Frederick Taylor partilhou uma ideia que iria de encontro a esta necessidade de se retribuir financeiramente a um operário não pelo tempo de trabalho mas sim pela sua produtividade, dado que esta seria uma forma de o motivar (cit in Madureira & Rodrigues, 2011). No entanto, numa análise aos primeiros dez anos de SIADAP, César Madureira (2016) evidenciou a dificuldade de implementação deste sistema de gestão por objetivos, maioritariamente pela falta de preparação e formação dos trabalhadores e dirigentes da Administração Pública para o sistema desenhado. Prevendo danos colaterais numa implementação obrigatória, centralizada e do topo para a base, Kuhlman (2010, cit in Madureira, 2016) alerta para a inoperância destes sistemas de avaliação de desempenho pois, para além de não produzirem os resultados pretendidos, acabam por se revelar muito dispendiosos.

E, de facto, que a regular atualização e formação dos trabalhadores e dirigentes seria fulcral para a implementação e eficácia do SIADAP era já evidente para alguns autores no ano de criação deste sistema, a princípio votado a um sucesso menor, quando se constata num estudo de Madureira (2004) que, nessa altura, ao nível dos dirigentes, a falta de informação e conhecimento acerca desta mudança de realidade era notória. Na linha do ideal de serviço público eficaz, eficiente e de qualidade, em 2007 foram introduzidas algumas alterações ao SIADAP, que passou, formalmente, a prever

a avaliação dos serviços e diferenciando-se em três níveis: avaliação de serviços (SIADAP 1), avaliação de dirigentes (SIADAP 2) e avaliação de trabalhadores (SIADAP 3) - ainda que tenham ocorrido alterações em 2007 (Lei 66-B/2007) e em 2012 (Lei 66-B/2012), estas foram residuais até porque em 2012 foram revertidas mudanças impostas em 2007 (Madureira, 2016) – o que é também sinal do insucesso da implementação do SIADAP.

Dentre os pressupostos para o sucesso do objetivo global de melhoria do serviço público, destaco: *a identificação das necessidades de formação profissional adequadas a serviços, dirigentes e trabalhadores e a promoção da motivação e desenvolvimento de competências dos dirigentes e trabalhadores, numa lógica de formação contínua*. Portanto, as necessidades dos serviços estariam no topo das demandas para o recrutamento e seleção de trabalhadores para funções públicas, bem como para o fundamento de ações formativas. A definição das necessidades adviria da elaboração de perfis de competências e da avaliação de desempenho do SIADAP 1, SIADAP 2 e SIADAP 3, consumada através de instrumentos de autoavaliação, por serviços de inspeção e auditoria e até por entidades externas (Evangelista, 2008). Estas avaliações ocorrem anualmente no caso do SIADAP 1 – avaliação de serviços -, de 5 em 5 (dirigentes superiores) ou de 3 em 3 anos (dirigentes intermédios) para o SIADAP 2 – avaliação de dirigentes - e bienalmente no caso do SIADAP 3 – avaliação de trabalhadores. As disparidades nos ciclos de avaliação são criticadas por Madureira (2016), que não encontra justificação para o seu desencontro, num sistema que se pretende integrado e com objetivos definidos em cascata.

No que respeita à avaliação dos trabalhadores (SIADAP 3), que aqui importa aprofundar de modo a ir de encontro ao objetivo deste ponto, estes vêem os seus resultados na prossecução de objetivos individuais avaliados – integrados nos objetivos do seu serviço -, mas também as suas competências numa avaliação de conhecimentos e de capacidades técnicas e comportamentais para a sua função (Evangelista, 2008). De acordo com a média final obtida nas avaliações dos referidos parâmetros, em avaliações de 1 valor (objetivo não atingido), 3 valores (objetivo atingido) ou 5 valores (objetivo superado), os trabalhadores poderão obter um *Desempenho Inadequado* (avaliação final entre 1 e 1,999), *Desempenho Adequado* (avaliação final entre 2 e 3,999) ou *Desempenho Relevante* (avaliação final entre 4 e 5) – de sublinhar que quer uma avaliação de *Desempenho Inadequado* quer uma avaliação de *Desempenho Relevante* carecem de fundamentação por parte do avaliador, assim como a existência de quotas por serviço para as avaliações mais altas que fica restrita a 25% do total de dirigentes intermédios do serviço para um *Desempenho Relevante* e a 5% do de entre as menções de *Desempenho Relevante* para uma excecional avaliação de

Desempenho Excelente (Evangelista, 2008). A gestão do modelo de avaliação e de todas as avaliações bem como de relatórios e outros dados faz-se através do sistema de Gestão Integrada da Avaliação de Desempenho da Administração Pública (GeADAP), criado em 2009, mas já previsto um ano antes (Evangelista, 2008).

O novo modelo de avaliação de desempenho não foi alteração única neste processo de reforma da Administração Pública ao nível dos trabalhadores. O fim do sistema de carreiras, em 2008, veio de encontro à ideia de Taylor (1911 cit in Madureira & Rodrigues, 2011) referida no início deste ponto, abolindo-se a progressão por antiguidade e a promoção por concurso público, o que veio relevar a avaliação de desempenho que, como também já referido, passou a ser a única condição para a subida na escala remuneratória dos trabalhadores em funções públicas. Mas, ao mesmo tempo e do modo como está implementado, é considerado “desonesta” esta dependência da avaliação de desempenho, dado não existirem preocupações coadjuvantes com a disseminação de uma cultura de sucesso pressuposta pelo sistema (Madureira, 2016).

Atingida uma pontuação cumulativa de 10 valores, qualquer funcionário teria direito a constar de uma posição remuneratória imediatamente acima, existindo como exceção a possibilidade de a referida subir acontecer também após duas avaliações de *Desempenho Excelente* consecutivas, três avaliações de *Desempenho Relevante* ou cinco avaliações de *Desempenho Adequado* – isto, desde que existisse valor suficiente remanescente do orçamentado para o serviço e logo que fosse o dirigente a propor. O sistema da acumulação de 10 pontos é visto por Madureira (2016) como inibidor para a maioria dos trabalhadores em funções públicas atingirem o topo de carreira.

Avaliação do desempenho e acumulação de pontos (LVCR)

3 Pontos	Menção máxima (Desempenho Excelente)
2 Pontos	2ª Menção mais elevada (Desempenho Relevante, ou Muito bom, no sistema anterior)
1 Ponto	3ª Menção mais elevada (Desempenho Adequado, ou Bom, no sistema anterior)
-1 Ponto	Menção mais baixa (Desempenho Inadequado, ou Necessita desenvolvimento, no sistema anterior)

Avaliação do desempenho e acumulação de pontos (LGTFP)

6 Pontos	Menção máxima (Desempenho Excelente)
4 Pontos	2ª Menção mais elevada (Desempenho Relevante)
2 Pontos	3ª Menção mais elevada (Desempenho Adequado)
-2 Pontos	Menção mais baixa (Desempenho Inadequado)

Figura 6 - Quadros de avaliação de desempenho; o da LVCR, em vigor desde 2008, foi sobreposto em 2014 pelo quadro da LGTFP (Retirado de Madureira, 2016)

Citando Osborne & Plastrik (2000), “performance measurement points the way, but it doesn’t necessarily move anyone’s feet – particularly when there are bureaucratic and political brick walls standing in the way of change”, isto é, ainda que o novo modelo de avaliação de desempenho tenha surgido acompanhado de grandes expectativas e esperanças, a difícil implementação deste, também justificada pela falta de formação e preparação de dirigentes e trabalhadores para o que aí vinha, não está a ser capazes de produzir resultados condizentes com o esperado. Para Madureira (2016), a subjetividade das avaliações individuais, a dificuldade na interpretação dos indicadores de desempenho do trabalhador em funções públicas, a resistência e falta de (in)formação por estes demonstrada ou o aumento dos instrumentos de avaliação são alguns fatores que estão a ser prejudiciais e a promover um “paradoxo de desempenho”, fruto das lacunas do próprio sistema.

É necessário que se levem em conta as características indissociáveis do sector público e que não lhe permitem alimentar uma cultura individualista e unicamente virada para os resultados, o que será contraproducente (Madureira, 2016). Como referido noutros pontos, se, por exemplo, há organismos que não elaboram planos de formação e organismos que o fazem de forma errónea ou incompleta não pode ser garantida a devida formação e qualificação dos seus funcionários, tal como não pode ser garantida a eficiência e eficácia dos seus serviços. Mais, não pode ser garantida justiça na avaliação face a seus pares de outros organismos – cuja tabela remuneratória é, obviamente, igual mas a produtividade poderá não ser - nem são verificados a premissa

e o objetivo de o SIADAP servir, também, para expor importantes competências que precisarão de ser desenvolvidas, melhoradas e colmatadas através de formação.

Assim, ainda que seja descortinada uma tendência para efeitos positivos provocados pela avaliação de desempenho no sector público contribuindo esta para uma melhoria de desempenho e produtividade (Schay, 1988; Taylor & Pierce, 1999 cit in Madureira, 2016), o senso comum parece alertar para o não cumprimento dos objetivos de maior motivação, qualificação e reconhecimento de serviços, dirigentes e trabalhadores da Administração Pública portuguesa, pela ineficiente aplicação dos processos (Roberts, 1998; Blau, 1999 cit in Madureira, 2016).

2.2.4 - A Administração Local no Interior de Portugal

São grandes e diversos os desafios que atualmente as sociedades modernas enfrentam. A globalização trouxe às sociedades, às economias e aos estados diferentes possibilidades e soluções para a reformulação dos seus modelos de desenvolvimento e para a satisfação das necessidades dos cidadãos. É ao Estado que se impõe a responsabilidade de garantir a satisfação das necessidades e interesses coletivos e a criação de elos convergentes para a prossecução de propósitos comuns, sustentada por uma justa repartição de bens e serviços públicos. A força das novas gerações e das novas conjunturas deve ser valorizada e acompanhada no sentido de garantir um futuro promissor para todos. Portugal é um país desenvolvido, mas pequeno, onde o contraste provocado por algumas assimetrias é superior ao desejável. E importa aqui debater estas questões, pois também elas influem na esfera da formação profissional da Administração Local destas regiões.

Com uma população envelhecida e uma quebra sustentada da natalidade – segundo dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) -, urge concretizar uma aposta mais forte na coesão territorial por forma a dissolver uma das maiores assimetrias de que o nosso país padece há longas décadas: o consecutivo e crescente fluxo populacional migratório das zonas do interior para o litoral – dados do INE -, que cria um fosso cada vez maior entre os grandes centros urbanos do litoral e um interior pobre e envelhecido, que vai perdendo ativos à medida que as oportunidades escasseiam. Ainda que os municípios limítrofes de Lisboa e Porto tenham crescido em termos populacionais segundo dados do INE entre 2001 e 2011, o País não pode ficar refém destas duas grandes cidades.

A discrepância existente poderá ser fomento para a estagnação dos serviços da Administração Pública em zonas do interior, onde a modernização poderá representar mais uma dificuldade que uma mudança facilitadora, tendo em conta uma presumível menor formação dos funcionários públicos – pela menor formação da população em

geral -, bem como dos cidadãos que dos serviços usufruem, uma vez que as oportunidades se têm concentrado nas grandes urbes por razões sobejamente conhecidas levando a que este movimento do interior para o litoral seja cada vez mais lógico e, infelizmente, sinónimo de procura de uma vida melhor. Mais do que o contraste entre mar e serra que tão bonito e atrativo faz o nosso Portugal, é importante não esquecer o contraste entre o litoral e o interior, é importante garantir a sustentabilidade do nosso país e das nossas populações de forma ampla e coesa. É, também por isso, que a coesão territorial foi incluída como um dos três pilares da Política de Coesão da União Europeia, no Tratado de Lisboa (2009).

Numa era onde a evolução tecnológica acontece quase diariamente, o conhecimento, a investigação científica e as próprias tecnologias digitais ganharam um maior fôlego com o mais facilitado acesso à informação, e a aposta nestas é por demais evidente como sendo indispensável a qualquer modelo de desenvolvimento. Ainda assim, continua a ser igualmente indispensável que se forneçam ferramentas de aprendizagem a todos os cidadãos, sob pena de não serem devidamente aproveitadas as novas tecnologias e o conhecimento que delas advém. Podemos dotar todo o país das melhores infraestruturas, dos melhores modelos e das melhores ferramentas, mas não podemos esperar que a evolução seja consistente de Norte a Sul, do litoral ao interior, quando os níveis de instrução, os níveis de oportunidades ou os níveis de densidade populacional são manifestamente distintos.

A descentralização dos poderes e competências da Administração Pública prevista na Constituição da República Portuguesa (CRP) (art.267º nº2 CRP) – abordada no ponto da “Administração Local” - é uma estratégia da qual o nosso país estará dependente e que poderá servir, não só como um exemplo, mas também como um sinal de força, de motivação e de valorização do nosso território como um todo e não apenas como uma parte, uma simples parte onde tudo acontece e tudo se decide. Portugal faz parte do grupo de países que iniciaram a chamada 3ª vaga de democratização e as disparidades eram, naturalmente, mais acentuadas que atualmente. É evidente o esforço que ao longo das últimas 4 décadas tem sido posto em prática para dotar todos os concelhos de infraestruturas para os mais diversos fins - sobretudo após a adesão, em 1986, à Comunidade Económica Europeia (CEE) -, esforço esse visto como uma tentativa de promover a fixação de pessoas nos seus concelhos, procurando desincentivar a migração em debanda para os grandes centros e que há muito constitui uma realidade. Este e outros esforços parecem, ainda, insuficientes para uma maior coesão territorial do nosso país, para uma maior e considerável fixação de população nas regiões menos povoadas, designadamente do interior.

Continuam a existir diferenças substanciais quanto à mobilidade de pessoas e mercadorias ou no que respeita às redes de informação e comunicação, que continuam a relegar o interior para segundo plano na hora de as empresas investirem ou de as pessoas se fixarem. Estas são debilidades há muito diagnosticadas, discutidas e de importância consensual pelo que, não só algo deve ser feito como tem de ser feito, independentemente da complexidade da ação a tomar por força dos interesses instalados ou da morosidade dos resultados a obter.

Relembro que o Estado tem - em todas as suas ações e poderes - o dever de servir e defender o cidadão, tal como o interesse público. O Estado tem, portanto, que dar o exemplo. Com o novo paradigma instituído de uma gestão da *coisa pública* mais aproximada do tipo de gestão privada, atribuindo um maior relevo à eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos, o Estado não se pode imiscuir do dever de garantir um desenvolvimento igualitário e amplo dos mesmos. Os serviços públicos e da Administração Pública são muitas vezes resposta às necessidades mais básicas das populações e mais do que dotá-las de infraestruturas modernas e diversificadas ou de acessibilidades – muitas vezes bandeiras eleitorais -, deve consagrar-se uma forte e clara aposta na formação e qualificação dos trabalhadores em funções públicas, garantindo celeridade, competência, qualidade e evaporando os efeitos negativos da centralização da Administração Pública como hoje a conhecemos.

Por tudo isto, a Administração Local deve ver ampliados os seus poderes e os seus trabalhadores devem sentir-se motivados, devidamente qualificados e devem, também eles, sentir-se parte da causa pública e do interesse público que a Administração Pública deve defender e proteger. O desenvolvimento do território do interior passa pelo desenvolvimento dos seus serviços, dos seus trabalhadores e das suas populações. Tantas vezes esquecido, tantas vezes desvalorizado - por muitos que nem o conhecem -, o interior de Portugal não é nem pode ser visto como o “refúgio” do país, o interior de Portugal não é nem pode ser visto como apenas uma região atrativa para umas férias de 3 dias nem pode servir apenas para visitar a família, muitas vezes envelhecida e, também por isso, mais ligada às suas raízes.

Um Estado Social e democrático forte requer um serviço público assente em critérios de universalidade, qualidade e proximidade e a descapitalização humana e de meios na Administração Pública é claramente contraproducente com a ideia do Estado devidamente organizado, eficiente e eficaz na defesa do interesse público que todos desejamos.

2.3 – Obstáculos à formação profissional

A promoção e uma aplicação consequente de ações formativas pode enfrentar alguns obstáculos. Uma crise económica será um deles, podendo provocar diversos constrangimentos financeiros e, como consequência, o desinvestimento nos trabalhadores da Administração Pública e na sua formação poderá ser uma das vias para a contenção de custos. Foi assim em Portugal, que não passou incólume à crise mundial de 2008, e aquando a intervenção da *troika* – constituído pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo Banco Central Europeu (BCE) e pela Comissão Europeia (CE).

A austeridade e o controlo e rigidez na implementação de políticas que visassem a melhoria de condições dos trabalhadores em funções públicas certamente terá justificado parte da desmotivação evidente – e constatada por Ferraz (2009) -, num momento em que uma formação profissional focalizada nas necessidades dos serviços e dos seus trabalhadores, dotando-os de capacidades para enfrentar a adversidade de ver reduzidos os seus serviços e aumentado o seu trabalho diário poderiam fazer a diferença. Já em 2005, Madureira havia alertado para o facto de os funcionários públicos serem capazes de lidar com um grande volume de informação e de interagir e negociar com atores sociais dos mais diversos quadrantes, ou não fosse real a importância destes na implementação das reformas da Administração Pública (Madureira, 2005), independentemente do cariz ou da conjuntura que as provoca.

A noção de que a Administração seria garante do *status quo* e de emprego para aqueles que compartilhavam os mesmos pontos de vista de quem detinha controlo do centro decisório do Estado (Graham, 1985) e, com isso, pela imagem negativa da opinião pública assente na ideia de segurança de emprego e de carreirismo público instituída - que beneficiaram e beneficiam trabalhadores sem o devido mérito ou qualificação -, os serviços e recursos humanos da Administração Pública serão dos alvos mais fáceis na hora de lidar com as consequências, neste caso, não só da crise mundial como da intervenção da *troika*.

Para termos noção daquilo que está em causa, importa salientar algumas medidas constantes do Memorando de Entendimento entre o governo português e a *troika* – citadas por Madureira (2015) -, cujas consequências ainda hoje se fazem sentir:

“- Preparação de um plano abrangente para promover a flexibilidade, a adaptabilidade e a mobilidade dos recursos humanos na administração pública, nomeadamente por meio da oferta de formação, nos casos em que for necessário, até ao fim de 2011;

- Limitação das admissões de pessoal na administração pública com vista a obter, entre 2012 e 2014, decréscimos anuais nos efetivos de 1% por ano na administração central e de 2% nas administrações local e regional;

- Congelamento dos salários no setor público, em termos nominais, em 2012 e 2013, e a limitação das promoções.”

Note-se que, das diversas medidas implementadas, muitas o foram sem a concretização de estudos ou pareceres prévios capazes de garantir a sua assertividade e resultados coerentes com o desejado (Madureira, 2015). A redução da despesa estatal e procura de modelos de funcionamento mais eficientes levou também – por meio do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) – à redução de organismos e entidades do Estado (Ministério das Finanças, 2011), que se previa acontecer num mínimo de 15% das estruturas referidas e dos cargos dirigentes, mas que, segundo Madureira (2013), foi um número claramente ultrapassado e cujos resultados práticos não se podem auferir dada a inexistência de uma avaliação de eficiência, de eficácia, de qualidade ou até da real redução de custos pela via do PREMAC.

A diminuição de trabalhadores efetivos na Administração Pública Central motivou também o Programa de Rescisões por Mútuo Acordo, em 2013, com vista à redução de trabalhadores menos qualificados – ao qual aderiram cerca de 3.000 funcionários (Madureira, 2015). Segundo dados da DGAEP, houve uma diminuição de cerca de 23% do conjunto de efetivos do setor público entre 2005 e 2013. Naturalmente que a percentagem terá demonstrado uma curvatura ascendente, dado que mais tarde, já em 2014, o Programa de Rescisões por Mútuo Acordo passou a abranger a categoria de Técnicos Superiores da Administração Pública.

Outras das medidas inerentes à crise vivida prende-se com a polémica Lei de Requalificação de Trabalhadores em Funções Públicas, cujo diploma inicialmente apresentado em sede da Assembleia da República foi chumbado pelo Tribunal Constitucional. Apenas com o alargamento do prazo de requalificação para os funcionários e da eliminação da possibilidade de despedimento a situação foi ultrapassada, prevendo então a Lei de Requalificação de Trabalhadores em Funções Públicas, Lei nº80/2013 de 28 de novembro, que trabalhadores excedentários e colocados em inatividade ficassem consignados a iniciativas formativas - requalificando-se - e recebendo uma percentagem do seu vencimento – 60% no primeiro ano e 40% nos seguintes. Esta lei vai de encontro a outra das conclusões do estudo de Maor (2000) – já citado anteriormente - segundo o qual as ações de formação poderiam servir como ocupação para funcionários desenquadrados no seu trabalho. No entanto, poderá ser considerada ambígua e, talvez também por isso, ficou envolta em grande polémica. Numa análise de encontro ao referido por Maor (2000 cit in Madureira, 2005), esta

poderia, por um lado, fomentar uma grande motivação por parte do trabalhador ao reentrar nos serviços, mas por outro, a formação deverá ser contínua precisamente por ter como fim a resolução de problemas concretos e previamente identificados – o que, em trabalhadores em inatividade se torna difícil. A formação deverá ser contínua para que preconize mudanças estruturais necessárias mas, e no seguimento do referido anteriormente, importa fazer aqui um parêntesis para que se atente nas suas limitações, trazidas por Uhalde & Orgogozo (1997 cit in Madureira, 2005):

“a) *limitações estruturais* — a desconcentração e o desenvolvimento da formação levaram a uma proliferação por vezes descontrolada das estruturas, assim como a uma explosão da oferta sem que se possam controlar todos os processos de formação, nem a sua pertinência ou qualidade;

b) *limitações culturais* — nem sempre a receptividade dos quadros da função pública, principalmente às ações de sensibilização para a gestão dos recursos humanos, é significativa;

c) *limitações políticas* — os parceiros sociais afirmam-se como defensores do direito à formação. Não obstante, nem sempre existe uma consulta objetiva no momento da tomada de decisões relativamente às questões da formação;

d) *limitações técnicas e económicas* — o desenvolvimento de uma formação de qualidade exige a individualização por serviços e setores, ação a ação, das “ferramentas” e das avaliações. Os custos humanos e financeiros desse tipo de exigência, muitas vezes insustentáveis para a administração pública, levam à manutenção de lacunas que determinam a falta de harmonia nos processos de formação;

e) *limitações estratégicas* — a formação não é ainda, no geral, encarada como determinante estratégica na organização “Administração Pública” como um todo, o que implica uma prescrição da mesma como algo reativo e não proativo.”

Portanto, e para além das limitações generalistas citadas, neste caso existem ainda outros factos que merecem relevância: mediante o tempo de serviço do trabalhador em requalificação, este poderia não ver assegurado o fim para o qual atravessou o processo de requalificação – a presumível reentrada ao serviço – uma vez que poderia ser despedido; ver o seu vencimento drasticamente reduzido poderia

assumir-se como um fator contraproducente face à intenção de motivar o trabalhador a requalificar-se. Ainda que a promulgação do término desta Lei de Requalificação tenha acontecido em maio de 2017, colocando fim aos cortes salariais destes trabalhadores, a verdade é que estes foram mantidos num “circuito de valorização profissional” – podendo ser integrados em serviços com défice de pessoal ou mantendo a obrigatoriedade de frequentar ações formativas.

No seguimento da abordagem tida à Lei de Requalificação, fica a sensação de que, mesmo a obrigatoriedade de frequentar ações formativas, não tem uma íntima ligação com as necessidades específicas de cada serviço da Administração Pública, por forma a que as ditas ações de formação a frequentar pudessem valorizar quer o serviço onde iria reingressar quer o próprio trabalhador. Assim, e para além da ideia já trazida por Madureira (2005) que foca o desajustamento entre necessidades formativas e oferta, antes de fecharmos este capítulo é relevante olharmos para os efeitos perversos da formação pela perspetiva burocrática (Madureira, 2005):

“a) a valorização de cursos nos concursos para provisão interna de postos de trabalho que vai gerar uma procura artificial de formação;

b) a possibilidade de frequentar um curso como recompensa ou como forma de quebrar a monotonia, por falta de outras formas de incentivo;

c) a oferta de formação exagerada ou inadequada ao realmente necessário, sem qualquer tipo de lógica organizacional, fruto de conveniências ou de pressões sindicais.”

Os obstáculos identificados, bem como outros, ganham preponderância tanto pela conjuntura vivida como pela ideia de gestão concebida por dirigentes e também funcionários. Naturalmente que deve existir uma formação inicial, deve existir formação contínua, mas importa também que a formação dada seja coerente com as necessidades de cada serviço e com as competências de cada trabalhador em funções públicas. E, a somar isto, no sentido de alterarmos o paradigma de gestão, será importante que a formação – para além de deixar de ser eminentemente técnica (Madureira, 2005; Ferraz, 2009) – veja introduzida uma componente cultural capaz de alterar mentalidades (Madureira, 2005) e que poderá encontrar-se mais vincada em zonas menos desenvolvidas como o interior de Portugal, como se procurará também aferir no capítulo seguinte, através de um estudo com base em três autarquias da região Dão-Lafões no âmbito da formação profissional na Administração Local.

Capítulo 3: Análise empírica (Municípios de São Pedro do Sul, Oliveira de Frades e Vouzela)

3.1 - Hipóteses

No sentido de procurar consubstanciar melhor respostas sobre a existência de formação profissional de trabalhadores em funções públicas na Administração Local em regiões do Interior, os seus promotores, os seus efeitos ou as oportunidades para tal criadas, foi realizado um pequeno estudo empírico, abrangendo três municípios, através da distribuição de um inquérito junto dos funcionários das autarquias em questão. Tratando os temas anteriormente debatidos, este estudo tem por base as seguintes hipóteses:

H1: A exclusividade de participação em ações de formação profissional promovidas por entidades privadas é uma realidade com maior ou igual peso em face da participação exclusivamente em ações promovidas pelo Estado

H2: Trabalhadores em funções públicas na Administração Local no Interior com maior antiguidade de serviço atribuem menor relevância às ações de formação profissional frequentadas

H3: A localização do serviço/organismo (Interior de Portugal) afeta a participação em ações de formação profissional por parte dos trabalhadores em funções públicas da Administração Local

H4: Ainda que exista um novo paradigma de gestão pública, as competências técnicas continuam a ter maior preponderância nas ações de formação profissional participadas pelos trabalhadores em funções públicas da Administração Local no Interior

H5: As ações de formação profissional para trabalhadores em funções públicas da Administração Local no Interior produzem efeitos positivos quer nos trabalhadores quer nos serviços/organismos

H6: O SIADAP é considerado um modelo de avaliação injusto pelos trabalhadores em funções públicas da Administração Local no Interior

H7: O sistema de cotas é motivador da sensação de injustiça no seio dos trabalhadores em funções públicas da Administração Local no Interior

H8: A vertente formativa procurada pelo SIADAP 3, através da identificação de lacunas e posterior promoção de ações formativas com o objetivo de as colmatar, não é colocada em prática junto dos trabalhadores em funções públicas da Administração Local no Interior

3.2 – Metodologia

Fenómeno explicativo: Fatores endógenos ao organismo, localização e SIADAP

Fenómeno a explicar: Formação profissional de quadros da AL em zonas do Interior

3.2.1 - Operacionalização de conceitos e indicadores

A *formação profissional do indivíduo* será a variável dependente neste estudo e que enquadrará as seguintes dimensões:

- *Participação em ações formativas*
- *Motivo e efeitos das ações formativas*
- *Lacunas procedimentais do SIADAP*
- *Deficiente aplicação do SIADAP*

Os respetivos indicadores das dimensões acima referidas encontram-se identificados na tabela de operacionalização de conceitos abaixo apresentada.

Tabela 1 - Indicadores das dimensões da formação profissional do indivíduo (construída pelo próprio)

Conceito	Dimensão	Indicadores
Fatores endógenos ao organismo e localização	Participação em ações formativas	<i>Presença numa ação de formação profissional; Entidade promotora da dita ação; Relevância da ação; Localização vs. Participação</i>
		<i>Frequência de ações para melhoria das suas</i>

	Motivo e efeitos das ações formativas	<i>competências; Tipo de competências trabalhadas na ação; Participação em ações como consequência de levantamento de necessidades; Melhorias</i>
Fatores endógenos ao SIADAP	Lacunas procedimentais	<i>Justiça do sistema; Adequação do sistema de cotas</i>
	Deficiente aplicação do sistema	<i>Transparência/Isenção da avaliação; Participação em ações como resultado de lacunas identificadas no SIADAP</i>

As quatro dimensões identificadas e respetivos indicadores serão avaliados através de um inquérito maioritariamente de resposta simples (“*Sim*”/“*Não*”). Foi apenas usada uma escala de Likert para o indicador referente à relevância das ações formativas participadas pelo inquirido, correspondendo o nível 1 a “*Nada relevantes*” e o nível 5 a “*Muito relevantes*”. Quanto ao indicador referente à justiça do SIADAP, este contém uma questão de resposta aberta (“*Porquê?*”), sendo a única em todo o inquérito.

3.2.2 – Procedimento e caracterização da amostra

Recorrendo à tecnologia ao dispor, foram contactados não só pessoalmente, como por telefone e e-mail os serviços das autarquias de Oliveira de Frades, São Pedro do Sul e Vouzela que de imediato se prontificaram a divulgar e apelar à participação no inquérito dos trabalhadores em funções públicas da autarquia constantes da Associação de Trabalhadores do Município (ATM). A divulgação foi feita através do e-mail e, mais tarde, com autorização dos executivos das referidas autarquias, foi realizado um apelo presencial à participação no mesmo, por meio da distribuição de um cartão com o link direto para o inquérito (*host: Google Forms / https://goo.gl/forms/fxu0Va4kgDfcKRAAn1*) e/ou relembrando a receção do mail da respetiva ATM.

Como forma de procurar obter respostas o mais fidedignas possível, quer no contacto pessoal quer na estrutura do inquérito foi feita referência ao anonimato das respostas e dos dados pessoais transmitidos pelos inquiridos, e o mesmo terá sido divulgado somente a trabalhadores em funções públicas nos municípios alvo.

O inquérito encontra-se dividido em 3 grupos: *caracterização sociodemográfica*; *participação em ações formativas* (questões 1 a 5.1); *perceção sobre o SIADAP 3* (questões 6 a 8). Este é composto por um total de 20 perguntas (incluindo as de caracterização sociodemográfica (6)).

A amostra deste estudo é constituída por 42 inquiridos num universo de cerca de 700 trabalhadores em funções públicas no total das três autarquias em estudo (350 trabalhadores no município de São Pedro do Sul; 230 trabalhadores no município de Vouzela e 135 trabalhadores ao serviço do município de Oliveira de Frades). A região confinada por estes três municípios é, desde 1836, intitulada de região de Lafões, e situa-se no interior centro de Portugal. São Pedro do Sul, com 16851 habitantes (Dados dos Censos, 2011), é a única das três sedes de município estudadas considerada cidade. Oliveira de Frades – com 10261 habitantes (Censos, 2011) – e Vouzela – com 10564 habitantes (Censos, 2011) – são ambas vilas, destacando-se a primeira pelo desenvolvimento industrial, promovido por grandes empresas como a *Martifer*, a *Campoaves* ou a *Carmo*, e a segunda pelo turismo rural. De notar que, e ainda que sejam concelhos limítrofes entre si, a forte zona industrial de Oliveira de Frades ficará também a dever-se às melhores acessibilidades e à proximidade com duas das principais autoestradas do País – como a A25 (Vilar Formoso/Aveiro) e a A1 (Porto/Lisboa).

Esta região foi fortemente afetada com os incêndios de outubro de 2017 – alguns dados indicam que 90% da área do concelho de Vouzela foi consumida pelas chamas - , sendo esta mais uma desvantagem a considerar na hora de comparar com municípios do litoral e, ao mesmo tempo, mais um motivo para alimentar a necessidade de instrumentos eficazes e quadros formados e motivados na Administração Local que canalizem esforços para, agora, percorrer dois caminhos: o de recuperar algumas das valências perdidas com a catástrofe ocorrida há um ano e o de lutar por uma maior coesão territorial no nosso País, tornando as regiões do Interior igualmente apelativas para a fixação de população e para atração de investimento.



Figura 7 - Localização da região de Lafões (Retirado de regiaodelafoes.pt)

Ainda que os municípios estudados apresentem valências diversificadas entre si, o número de respostas conseguido não servirá para extrapolar resultados para a Administração Local em geral.

A caracterização sociodemográfica dos inquiridos neste estudo engloba os inquiridos dos três municípios em análise – não havendo qualquer tratamento de dados individualizado por autarquia – e faz-se com a ajuda dos seguintes gráficos:

42 respostas

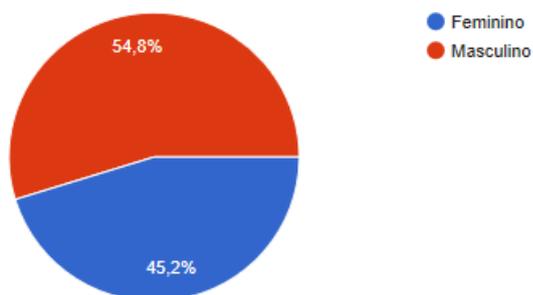


Gráfico 1 - Género

Como se pode constatar no Gráfico 1, dos 42 inquiridos 54,8% (23) são do sexo masculino e 45,2% (19) são trabalhadores em funções públicas do sexo feminino. Isto

revela que a amostra obtida está equitativamente distribuída e que não existe relevante diferenciação quanto ao sexo nas respostas dadas.

42 respostas

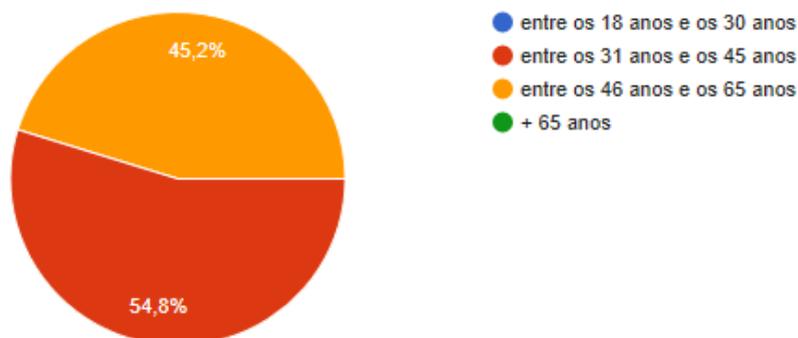


Gráfico 2 - Idade

Tal como quanto à informação obtida e caracterizadora dos inquiridos relativamente ao sexo, também quanto à idade não existem grandes diferenciações dentre os intervalos determinados, tendo em conta que, quer no intervalo mais jovem quer no intervalo menos jovem não existiram quaisquer respostas. Quer isto dizer que os 42 inquiridos têm idades compreendidas entre os 31 e os 65 anos de idade, o que não causa surpresa dado tratar-se da Administração Pública/Administração Local, pois seria provável não se encontrarem recém-licenciados ou trabalhadores em início de vida profissional, assim como trabalhadores em idade de reforma.

Outro dado remete-nos para os dois intervalos donde couberam as respostas dos inquiridos, com percentagens semelhantes às da característica anterior e que, consequentemente, atestam a equidade da amostra: 54,8% (23) dos inquiridos têm entre 31 e 45 anos de idade e os restantes 45,2% (19) entre os 46 e os 65 anos.

42 respostas

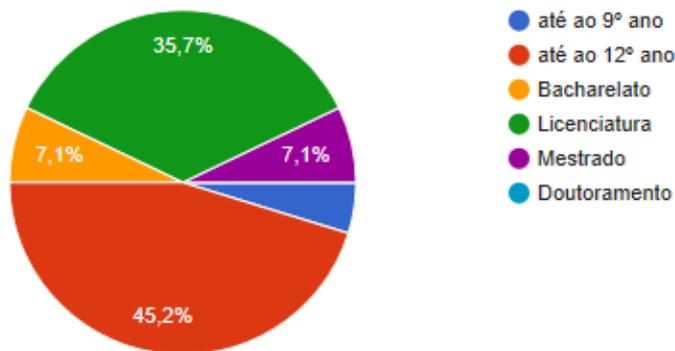


Gráfico 3 - Nível de escolaridade

O gráfico 3 traz-nos informação relativa ao nível de escolaridade dos trabalhadores em funções públicas que responderam ao inquérito. Consta-se que quase metade da amostra detém no seu curriculum escolaridade *até ao 12º ano* (19 respostas – 45,2%), seguido de *Licenciatura* para 15 das respostas obtidas (35,7%). Em igual número apresentam-se as respostas referentes quer à detenção de *Bacharelato* quer à detenção de *Mestrado* com 7,1% (3) para cada uma das opções. Dos 42 inquiridos apenas 2 (4,8%) têm um nível de escolaridade *até ao 9º ano*, sendo que nenhum deles obteve *Doutoramento*.

42 respostas

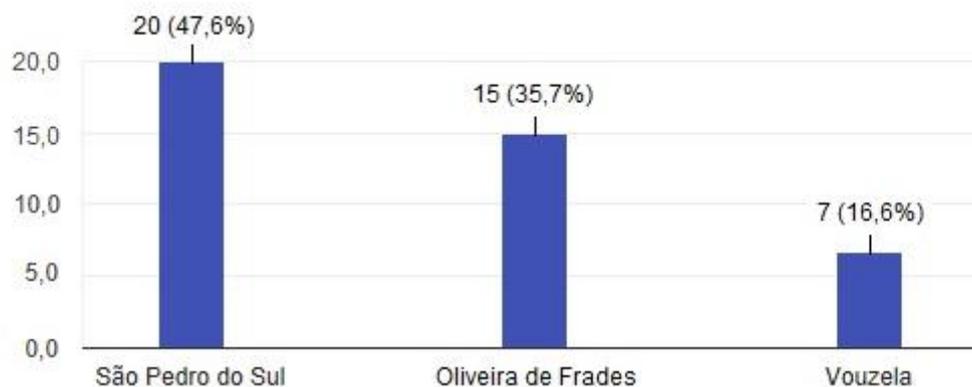


Gráfico 4 - Município onde trabalha

Apesar de a amostra se verificar similar relativamente ao sexo e idade, quanto ao município onde trabalham os inquiridos o mesmo não sucede. O município de São Pedro do Sul – dos 3, o que dispõe de mais trabalhadores (cerca de 350) - contribuiu com um

total de 20 respostas, seguido do concelho de Oliveira de Frades com 15 – tendo 135 trabalhadores em funções públicas - e o concelho de Vouzela com 7 respostas – tendo cerca de 230 trabalhadores. Para além de estas serem autarquias com um número reduzido de funcionários comparativamente com autarquias do litoral e mais próximas das grandes urbes, para o número de 42 respostas obtidas contribuiu também o facto de os inquéritos terem sido distribuídos nos meses de Verão, o que poderá ser motivo para não se ter alcançado uma amostra maior.

42 respostas

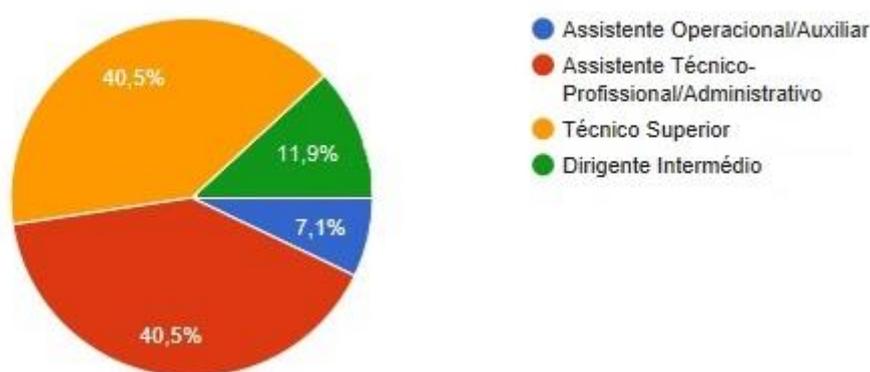


Gráfico 5 - Função que desempenha

A distribuição relativa à função desempenhada por cada um dos inquiridos leva-nos a inferir que a maior parte destes correspondem a *Assistente Técnico-Profissional/Administrativo* e *Técnico Superior*. Esta caracterização da amostra não revela surpresa pelo facto de a probabilidade de respostas advir principalmente dos trabalhadores em funções nos edifícios camarários e com acesso a um PC e internet. Com 40,5% (17) das respostas para cada uma das categorias, juntas totalizam 81% (34), assumindo-se ambas as categorias com grande peso representativo da amostra. Dos restantes inquiridos, 7,1% (3) são *Assistentes Operacionais/Auxiliares* e 11,9% (5) são *Dirigentes Intermédios*.

42 respostas

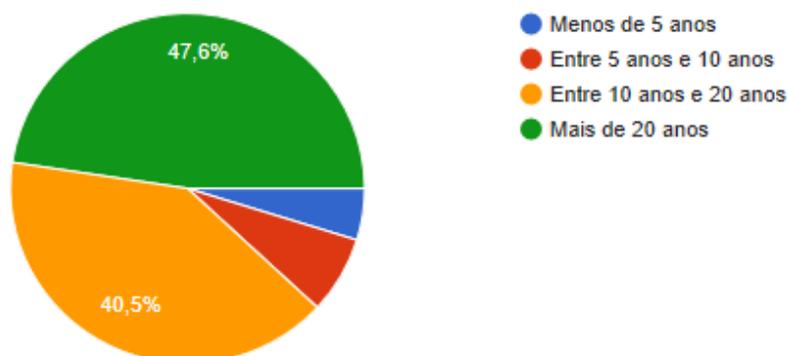


Gráfico 6 - Antiguidade na função pública

Em meios pequenos, e especialmente do Interior, fruto da migração de cidadãos naturais dos mesmos para zonas litorais – em parte pela clara maior oferta de oportunidades -, é comum encontrarem-se trabalhadores em funções públicas com dezenas de anos de serviço. O sistema de carreiras que outrora esteve em vigor será certamente parte da explicação, pelo que já seria de esperar que a grande parte dos inquiridos apresentasse algumas dezenas de anos ao serviço. Assim, dos 42 inquiridos da amostra apenas 5 não atingiram ainda a dezena de anos em funções na Administração Pública/Local, representando apenas cerca de 12% da amostra. Os restantes cerca de 88% (37) estão divididos por 47,6% (20) para inquiridos com *mais de 20 anos* ao serviço e 40,5% (17) com *entre 10 e 20 anos* de antiguidade na função pública.

Capítulo 4: Apresentação de resultados

42 respostas



Gráfico 7 - Participação em ações de formação profissional

A resposta obtida pelos inquiridos relativamente à primeira questão do inquérito é clarificadora: todos os participantes do inquérito já participaram numa ação de formação profissional.

40 respostas

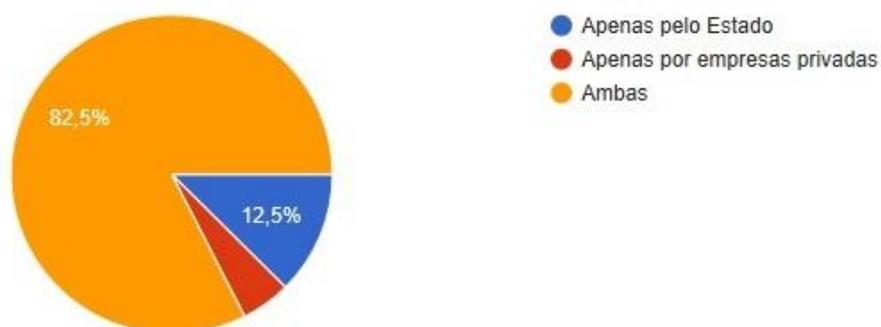


Gráfico 8 - Promoção de ações de formação pelo Estado, privado ou ambas

Apesar de existirem 42 respostas à questão anterior, em função da hipótese de alguns inquiridos poderem não ter frequentado qualquer ação de formação profissional, esta questão não poderia ser de carácter obrigatório. Sucede que apesar de todos terem já participado em ações de formação, apenas 40 respostas foram obtidas a esta questão. Não obstante esse facto, parece evidente a presença estatal na promoção de ações de formação profissional.

38 inquiridos já participaram em ações levadas a cabo pelo Estado (cerca de 90%), dos quais 5 (12,5%) nunca participaram em ações promovidas por outras entidades. A presença de entidades privadas não deixa, no entanto, de ser igualmente assinalável uma vez que, também dos 40 inquiridos, 35 (87,5%) já participaram em ações de formação profissional promovidas pelo setor privado. Ou seja, 33 (82,5%) dos trabalhadores em funções públicas considerados já participaram em ações promovidas quer pelo Estado quer por empresas privadas, e somente 2 (5%) participaram única e exclusivamente em ações não promovidas pelo setor público.

42 respostas

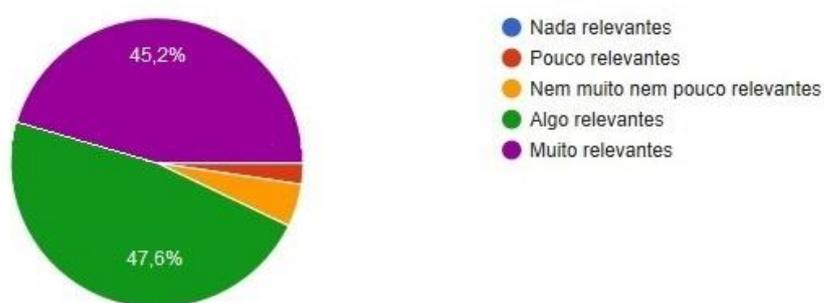


Gráfico 9 - Relevância das ações de formação participadas

A importância da formação profissional dos trabalhadores em funções públicas está patente nas respostas obtidas a esta questão. Cerca de 93% dos 42 inquiridos consideraram as ações de formação em que participaram *algo relevantes* (20 / 47,6%) e *muito relevantes* (19 / 45,2%). Apenas 3 inquiridos (cerca de 7%) consideraram-nas *pouco relevantes* ou *nem muito nem pouco relevantes*, sendo que ninguém optou pela resposta “*nada relevantes*”.

42 respostas

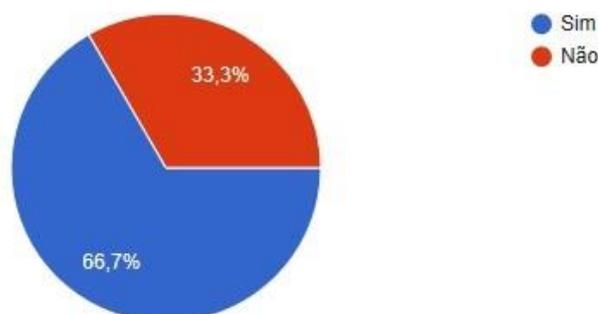


Gráfico 10 - Localização do posto de trabalho enquanto obstáculo à formação

Esta resposta não parece tão clarificador quanto outras que já vimos – e que veremos adiante em relação a outros temas. Isto porque 28 inquiridos (66,7%) consideram que a localização afeta a possibilidade de frequentar mais vezes ações de formação profissional, ao passo que os restantes 14 (33,3%) não a interpretam como um obstáculo.

42 respostas

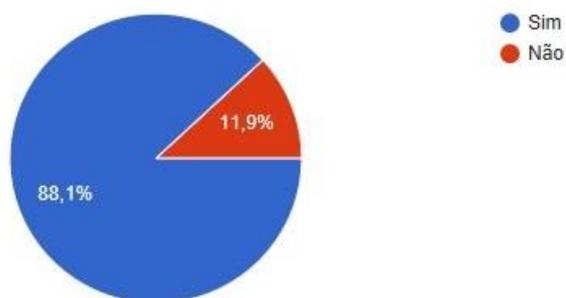


Gráfico 11 - Participação em ações com vista à melhoria das suas competências

Mais relevante, menos relevante, nem muito nem pouco relevante, a grande maioria dos inquiridos (cerca de 88% / 37) considerou já ter participado numa ação de formação dirigida para a melhoria das suas competências. Apenas 5 deles (cerca de 12%) considerou então ter participado sempre em ações de formação profissional não dirigidas para a sua capacitação.

37 respostas

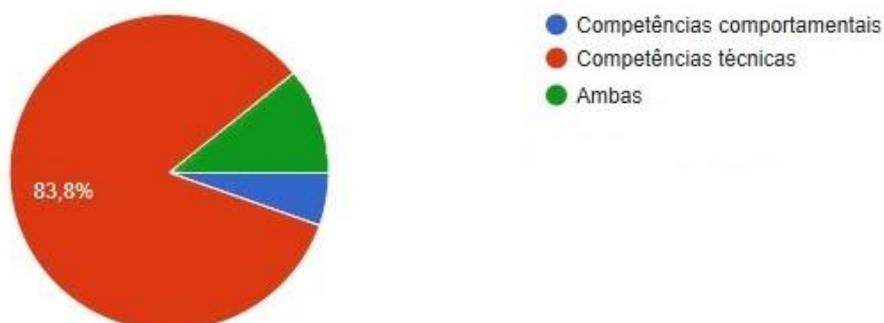


Gráfico 12 - Tipo de competências visadas para melhoria nas ações

Fruto do resultado obtido na questão anterior, e tendo sido removido o carácter de resposta obrigatória uma vez que a questão só faria sentido para os inquiridos que

respondessem à mesma afirmativamente, existiram 37 respostas. Destas, existiam três opções possíveis: “*competências comportamentais*” (2 / 5,4%); “*competências técnicas*” (31 / 83,8%) e uma opção em aberto. Assim, e a somar às respostas já apresentadas, 4 dos inquiridos consideraram, em resposta aberta, ter participado em ações dirigidas para a melhoria de ambos os tipos de competências (cerca de 11%).

42 respostas

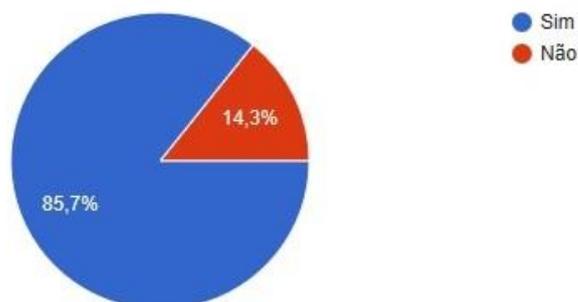


Gráfico 13 - Participação em ações como consequência de levantamento de necessidades pelo serviço/organismo

Cerca de 14% dos inquiridos (6) nunca participou numa ação de formação em função de um levantamento de necessidades, mas a esmagadora maioria (36 / 85,7%) já o fez.

41 respostas

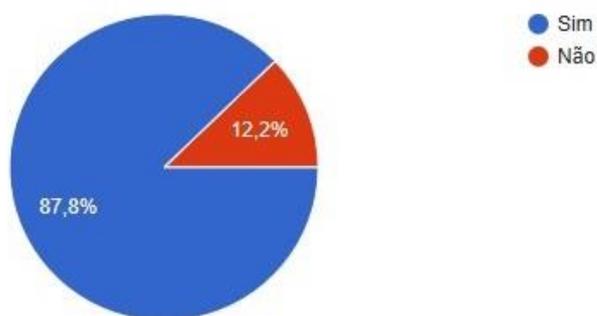


Gráfico 14 - Perceção de melhoria no seu desempenho após participação em ações de formação

Derivado a algum problema que me foi alheio, e não obstante o carácter de resposta obrigatório nesta questão, foram obtidas 41 respostas ao invés das supostas 42 - número total da amostra. Ainda assim, não só a avaliar pelo número total de inquiridos como pela assertividade das suas opiniões em relação a esta matéria, não seria uma resposta a mais a ferir a consistência dos resultados. É, portanto, evidente que grande

parte dos trabalhadores inquiridos consideraram haver melhorias no desempenho das suas funções após as ações de formação em que participaram (36 / 87,8%), restando 5 (12,2%) indivíduos que não consideraram ter havido melhorias no seu desempenho.

42 respostas

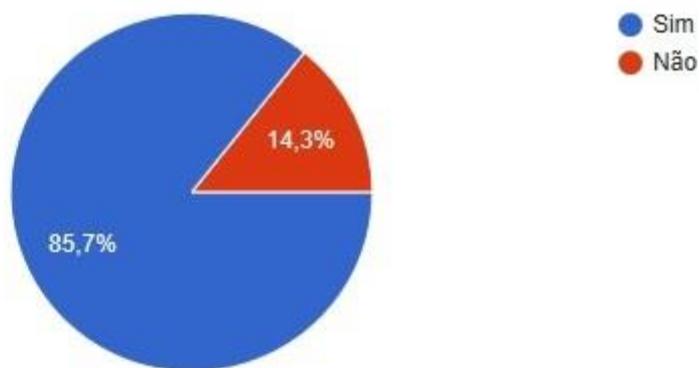


Gráfico 15 - Percepção de melhoria no serviço/organismo após ações de formação

Em relação às melhorias no serviço foram obtidas as mesmas 36 respostas positivas, acrescentando-se uma resposta negativa em face das atribuídas na questão anterior. Este facto não acarreta alterações à relevância dos dados já explanados, salientando-se apenas que um dos inquiridos considerou não ter havido melhorias no seu serviço/organismo apesar de as encontrar na melhoria do seu desempenho após frequentar as ações de formação.

42 respostas

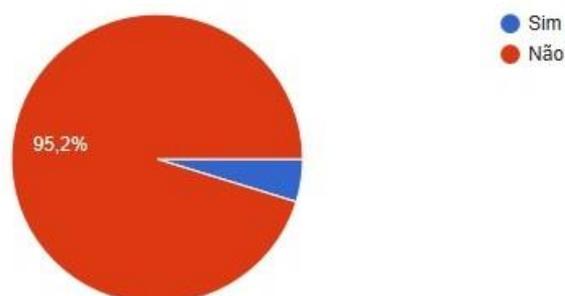


Gráfico 16 - Noção de justiça do atual Sistema Integrado de Gestão e Avaliação de Desempenho na Administração Pública (SIADAP)

Esta questão faz a ponte entre o 2º grupo de questões identificado neste inquérito (*Participação em ações formativas* – questões 1 a 5.1) e o último (*Percepção sobre o SIADAP 3* – questões 6 a 8).

Questionados sobre se consideram o modelo do SIADAP justo, 40 dos 42 (95,2%) inquiridos responderam “*Não*”, numa percepção negativa quase unânime e algo previsível. Os restantes 2 responderam “*Sim*”.

42 respostas

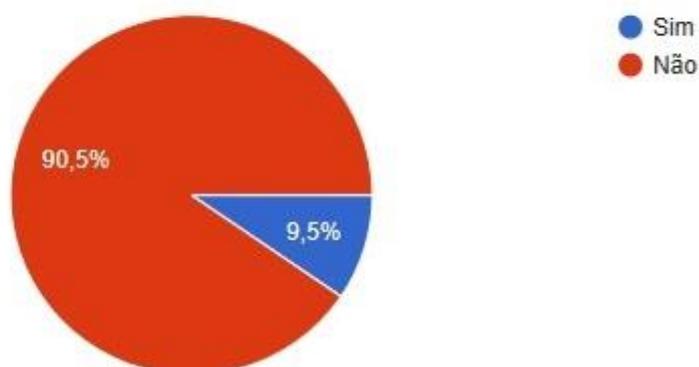


Gráfico 17 - Opinião relativa ao sistema de cotas

Mais uma vez, os resultados são esclarecedores: 38 dos 42 inquiridos (90,5%) considera o sistema de cotas inadequado, verificando-se apenas 4 respostas considerando-o adequado (9,5%).

42 respostas

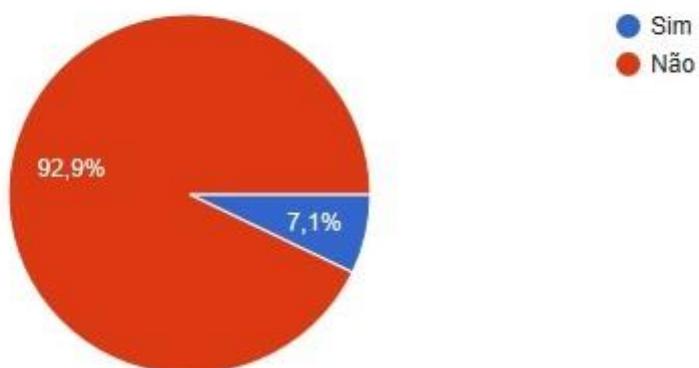


Gráfico 18 - Transparência do SIADAP

Novamente, os números não deixam margem para dúvidas: em 42 inquiridos, 39 consideram que o modelo de avaliação (SIADAP) não é transparente (cerca de 93%) enquanto que apenas três (7,1%) o consideraram transparente.

42 respostas

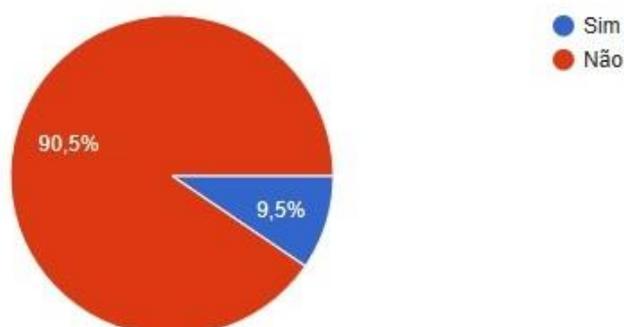


Gráfico 19 - Frequência de ações de formação após inventário de lacunas registado no seu SIADAP

Por último, a questão sobre a matéria que acaba por fazer a ponte entre a formação profissional e o SIADAP: a identificação de lacunas de competências por este modelo de avaliação e a, presumivelmente, conseqüente frequência de ações de formação motivadas por esta. Se cerca de 86% (36) do total dos inquiridos revelaram já ter participado numa ação de formação profissional como conseqüência de um levantamento de necessidades de formação realizado pelo seu serviço/organismo (questão 4), cerca de 90% (38) do total de inquiridos (42) respondeu nunca ter frequentado uma ação de formação como resultado das lacunas de competências identificadas no seu SIADAP. Ou seja, apenas 4 dos inquiridos (cerca de 10%) respondeu afirmativamente.

4.1 – Discussão de resultados e verificação de hipóteses

Ainda que da amostra apenas façam parte trabalhadores em funções públicas com uma idade mínima de 31 anos, é importante sublinhar que existem cinco inquiridos nas autarquias consideradas com uma antiguidade na função pública inferior a 10 anos (cerca de 12%), dos quais dois encontram-se em funções há menos de 5 anos (cerca de 5%). Destes 2 inquiridos, ambos com idade compreendida entre os 31 e os 45 anos, importa salientar algo positivo e algo negativo: ainda que tenham uma carreira relativamente curta na Administração Pública, ambos já participaram em ações de formação profissional; por outro lado, estas aconteceram por iniciativa de empresas

privadas e não do Estado. Apesar do pouco tempo a que exercem funções, o Estado deveria clamar para si os créditos na formação dos seus quadros e consequente desenvolvimento dos seus trabalhadores e dos seus organismos.

Para além disto, constata-se a assinalável presença da iniciativa privada na formação profissional dos trabalhadores em funções públicas dado que 87,5% dos inquiridos já participou em ações não promovidas pelo Estado, o que verifica a **Hipótese 1** – “*A exclusividade de participação em ações de formação profissional promovidas por entidades privadas é uma realidade com maior ou igual peso em face da participação exclusivamente em ações promovidas pelo Estado*”.

Apesar de apenas 3 inquiridos (cerca de 7%) terem considerado as ações de formação que frequentou *pouco relevantes* ou *nem muito nem pouco relevantes*, todos apresentam antiguidade na função pública superior a 20 anos. Dois deles, com idade entre 46 e 65 anos, responderam apenas ter participado em ações promovidas pelo Estado, classificando-as de *nem muito nem pouco relevantes*. São 20 os inquiridos com *mais de 20 anos* de antiguidade na função pública, no entanto é de relevar que as opiniões mais negativas relativamente à relevância das ações de formação seja proveniente desse grupo. A antiguidade no desempenho de funções públicas por parte dos trabalhadores da Administração Pública (quer central, quer local) tenderá a criar rotinas e à delimitação de uma zona de conforto da qual esses trabalhadores procurarão não ultrapassar. Com o novo paradigma de gestão manageralista, mais recente em Portugal que alguns trabalhadores em funções públicas, e com as mudanças que este acarreta para os trabalhadores e serviços da Administração Pública, seria forte a probabilidade de existir uma resistência grande à mudança quanto maior for a antiguidade do inquirido na função pública. Estas mudanças implicam a necessidade de formação e atualização de conhecimentos e ferramentas por parte dos trabalhadores, e é uma tendência corroborada, com reservas, pela **Hipótese 2** – “*Trabalhadores em funções públicas na Administração Local no Interior com maior antiguidade de serviço atribuem menor relevância às ações de formação profissional frequentadas*”.

No entanto, não deixa de ser igualmente assinalável que, dos inquiridos que apenas participaram em ações pela mão de entidades privadas, ambos as consideraram *algo relevantes* e *muito relevantes*. Apesar de representarem dois grupos diminutos – quer os que apenas participaram em ações estatais e não lhes atribuíram relevância (3), quer os que somente participaram em ações privadas e lhes atribuíram relevância (2) -, este não deixa de ser um dado curioso.

A localização do posto de trabalho enquanto fator dissuasor da frequência de ações de formação apresenta-se como uma das questões mais prementes no que diz respeito a todo o trabalho desenvolvido nesta tese. Ainda que o município de Oliveira de Frades disponha de excelentes acessibilidades e proximidade em relação a duas das principais autoestradas do País, a verdade é que, juntamente com São Pedro do Sul e Vouzela, a região de Lafões é uma região do Interior de Portugal. A cidade mais próxima (Viseu) fica também no Interior e entre 20 a 40 kms de viagem. Sendo, ainda, uma real descentralização da Administração Pública mais um vaticínio que uma realidade, e comparativamente com outros municípios do litoral – na sua maioria mais próximos de grandes cidades -, é expectável que a distância ao local onde poderão ser ministradas ações formativas seja um entrave quer pelo tempo despendido, pelo custo da viagem, ou simplesmente pela falta de transportes públicos capazes de assegurar uma viagem rápida e barata.

Foram já descritas generalizadamente assimetrias em termos de coesão territorial no nosso país, bem como algumas ineficiências dos diversos programas de formação profissional, o que, conjugado, levaria a crer na localização do posto de trabalho dos inquiridos como um obstáculo à sua formação. As respostas obtidas podem ser interpretadas como um sinal de que deveria existir maior preocupação – principalmente por parte do Estado – em procurar subtrair as desvantagens do Interior em relação a este aspeto, uma vez que 2/3 dos inquiridos sente esta dificuldade. Assim, encontra-se verificada a **Hipótese 3** – “*A localização do serviço/organismo (Interior de Portugal) afeta a participação em ações de formação profissional por parte dos trabalhadores em funções públicas da Administração Local*”.

As 5 respostas negativas por parte dos inquiridos quando confrontados com a questão sobre participação em ações de formação com vista à melhoria das suas competências apresenta-se como um dado algo inócuo. Não só por ser representado em apenas 12% da amostra, mas também porque dos 5 inquiridos em questão existiram respostas diversas quanto à relevância das ações frequentadas (questão 1.2), ou seja, dos referidos, um considerou as ações *muito relevantes*, dois consideraram-nas *algo relevantes*, um quarto inquirido considerou-as *nem muito nem pouco relevantes* e o último *pouco relevantes*. Isto significa, por exemplo, que existem indivíduos que não participaram em ações com vista à melhoria das suas competências mas que, no entanto, consideraram relevantes aquelas em que participaram.

Dos 37 inquiridos que responderam afirmativamente - considerando por isso já ter participado em ações com vista à melhoria das suas competências -, fica clara a perpetuação da aposta na melhoria de competências técnicas, subvalorizando a cada

vez maior, e há muito notada (Bourdieu (1990, cit in Lynn, 2005); Ferraz (2009)), necessidade de apostar em competências comportamentais - que, inclusive, está prevista no SIADAP 3 (Evangelista, 2008). Estes dados corroboram com a **Hipótese 4** – *“Ainda que exista um novo paradigma de gestão pública, as competências técnicas continuam a ter maior preponderância nas ações de formação profissional participadas pelos trabalhadores em funções públicas da Administração Local no Interior”*.

Também aqui, a desmotivação na função pública assinalada por Ferraz (2009) pode encontrar parte da sua justificação, tal como a negativa e generalizada ideia da opinião pública em relação ao desempenho dos trabalhadores em funções públicas (conferida por diversos autores aqui abordados como Graham, 1985; Santos, 2000), ainda que, note-se, os inquiridos que participaram em ações dirigidas para a melhoria das suas competências comportamentais apenas tenham frequentado ações promovidas pelo Estado (questão 1.1) e que um deles tenha considerado as ações que frequentou *muito relevantes* (questão 1.2), o que considero um dado positivo.

A participação dos trabalhadores em funções públicas em ações de formação profissional como consequência de um levantamento de necessidades realizado pelo seu serviço ou organismo faz parte da lógica trazida pelo paradigma manageralista e seria, por isso, expectável e coerente. No entanto, e apesar de a preponderância daquele que é o serviço público exigir que o mesmo se processe sem falhas e de forma eficaz e eficiente, em meios pequenos e designadamente do Interior - como é o caso -, o mesmo poderia não se verificar. E de facto para alguns não se verificou, mas poucos.

Dentre o total de 6 inquiridos que responderam nunca ter participado em ações de formação como consequência de levantamento de necessidades pelo seu serviço/organismo, há alguns dados a retirar: três dos inquiridos responderam também "Não" à questão 3 (*Alguma vez participou numa ação de formação profissional dirigida para a melhoria das suas competências?*) e consideraram as ações em que participaram *pouco relevantes, nem muito nem pouco relevantes e algo relevantes* (questão 1.2). Os restantes três inquiridos (dos 6 em análise), responderam "Sim" à questão 3 (*Alguma vez participou numa ação de formação profissional dirigida para a melhoria das suas competências?*) e consideraram as ações em que participaram *muito relevantes* (questão 1.2).

Ou seja, dos inquiridos que nunca participaram numa ação como resultado das necessidades de formação identificadas pelo serviço, aqueles que também nunca participaram numa ação dirigida para a melhoria das suas competências, atribuíram uma relevância menor às ações em que participaram – o que seria expectável dado que

a sua presença nestas encontra poucas justificações. Por outro lado, dos inquiridos que nunca participaram numa ação como resultado das necessidades de formação identificadas pelo seu serviço, aqueles que participaram em ações dirigidas para a melhoria das suas competências, consideraram-nas – os três trabalhadores em causa – *muito relevantes*. Isto poderá ser sintomático de algo tão simples quanto: trabalhadores em ações de formação cuja intenção ou justificação seja clara, acabam por tirar partido das mesmas, ao passo que os trabalhadores em ações de formação cujas motivações possam ser dúbias, poderão não se encontrar motivados dado não as considerarem ajustadas às suas necessidades ou até do serviço.

Ainda dos 6 inquiridos que responderam não ter participado numa ação de formação profissional como consequência de um levantamento de necessidades de formação realizado pelo seu serviço/organismo, de relevar que 5 deles responderam “Sim” à questão 2 (*Julga que a localização (Interior de Portugal) do seu posto de trabalho afeta a possibilidade de frequentar mais vezes ações de formação profissional?*), podendo apresentar-se a localização como um presumível obstáculo à frequência do tipo de ações em causa.

De notar é também o facto de, dos 3 inquiridos salientados atrás por nunca terem participado numa ação de formação dirigida para a melhoria das suas competências (questão 3) bem como nunca terem participado numa ação como consequência de um levantamento de necessidades (questão 4), um deles reconheceu que as ações que pôde frequentar trouxeram melhorias ao desempenho das suas funções, sendo que o mesmo considerou também que estas foram *algo relevantes* (questão 1.2). Estes resultados – tendo em conta os 36 inquiridos que consideraram terem existido melhorias no desempenho das suas funções e no seu serviço após participarem em ações de formação profissional (questões 5 e 5.1), e se presumirmos um eficiente funcionamento do modelo de avaliação em relação ao levantamento de necessidades - sugerem que se verifica a **Hipótese 5** – “*As ações de formação profissional para trabalhadores em funções públicas da Administração Local no Interior produzem efeitos positivos quer nos trabalhadores quer nos serviços/organismos*”.

Os 95,2% de inquiridos que não consideraram o modelo do SIADAP justo evidenciam um claro negativismo em relação ao modelo de avaliação em geral e, em específico, ao SIADAP 3 que - como já vimos no sub-capítulo 2.2 - se refere aos trabalhadores em funções públicas. Dos dois inquiridos (4,8%) que consideraram o modelo justo, um deles revelou – mais à frente na questão 6.1 – “ainda não estar muito por dentro do assunto” mas considerar que “com as ferramentas que existem é possível

avaliar o bom desempenho” para justificar a sua opinião. O outro inquirido baseia a sua opinião na valorização do sistema de cotas considerando-o adequado.

Os cerca de 95% (40) de respostas negativas foram categorizados – a partir das respostas à questão 6.1 (“*Porquê?*”) - da seguinte forma: 47,6% dos inquiridos (20) apontam para a existência do *sistema de cotas*; 23,8% (10) apontam para questões relacionadas com a *proximidade entre os envolvidos*, a *falta de isenção* ou a promoção de um *mini-clientelismo*; outros 21,4% (9) fazem referência ao facto de o modelo ser *motivo de desigualdades e injustiças ou outros* e 19% (8) aponta para *lacunas procedimentais*. Estes resultados são reveladores e confirmam a **Hipótese 6** – “*O SIADAP é considerado um modelo de avaliação injusto pelos trabalhadores em funções públicas da Administração Local no Interior*”.

Apesar de se vislumbrar já algum negativismo relacionado com o sistema de cotas, a confirmação veio com a questão 6.2: 90,5% dos inquiridos considerou este sistema inadequado e apenas 9,5% (4) consideraram-no adequado. Destes quatro inquiridos, três são técnicos superiores; apenas um considerou anteriormente o modelo do SIADAP justo; três desempenham funções na autarquia de Oliveira de Frades e outro na de Vouzela. Quer isto dizer que, por exemplo, do total de 20 inquiridos da autarquia de São Pedro do Sul (que representa quase 50% da amostra) nenhum considera o modelo do SIADAP justo nem o sistema de cotas adequado. Com estes dados a somar aos resultados já discutidos, é inevitável confirmar a **Hipótese 7** – “*O sistema de cotas é motivador da sensação de injustiça no seio dos trabalhadores em funções públicas da Administração Local no Interior*”.

Quando questionados sobre a transparência do SIADAP, com o volume de referências a questões ligadas ao *sistema de cotas*, à *proximidade*, *falta de isenção*, *clientelismo* bem como a *desigualdades e injustiças*, as respostas só poderiam ser maioritariamente negativas (cerca de 93%). Isto leva a crer que existe um grande problema na Administração Local do Interior aqui estudada. Não será por acaso que existe esta homogeneidade crítica em relação quer ao SIADAP, quer ao sistema de cotas – ainda para mais com as alegações referidas. Ainda assim existem opiniões diferenciadas: dos três inquiridos que consideram o sistema transparente, dois não consideram o modelo do SIADAP justo (questão 6) e, por outro lado, ainda que considere o modelo do SIADAP justo, um dos inquiridos não o considera transparente, fazendo portanto parte do grupo dos cerca de 93% que respondeu “*Não*” a esta questão.

Considerando os resultados à questão 4 – que revelaram que 85,7% dos inquiridos participaram em ações de formação como consequência de levantamento de necessidades pelo serviço/organismo -, seria expectável que a mesma estivesse interligada com o modelo do SIADAP 3 que avalia individualmente os trabalhadores em funções públicas e que pressupõem um levantamento de lacunas de competências identificadas nestes. No entanto, 90,5% (38) dos inquiridos respondeu nunca ter participado numa ação de formação como levantamento de lacunas registado no seu SIADAP. Dos quatro inquiridos que responderam afirmativamente (cerca de 10%), importa relevar que três desempenham funções na autarquia de São Pedro do Sul; os quatro são dirigentes intermédios – o que poderá fazer deles avaliadores e, conseqüentemente, uma das partes colocadas em causa nesta questão –, e todos com mais de 20 anos de antiguidade na função pública.

Novamente, fica patente alguma “hostilidade” por parte dos trabalhadores em funções públicas em relação ao SIADAP como se pode perceber pela diferenciação muito específica que conseguem fazer das ações de formação em que participaram como parte de um levantamento de necessidades do próprio serviço ou como resultado de lacunas identificadas pelo SIADAP que podem, por exemplo, não ser devidamente identificadas ou não serem identificadas por quem junto deles promoveu ou aconselhou a participação em determinada ação de formação para melhoria de competências em défice para o serviço/organismo ou para a função desempenhada. Com isto, é corroborada a **Hipótese 8** – “A vertente formativa procurada pelo SIADAP 3, através da identificação de lacunas e posterior promoção de ações formativas com o objetivo de as colmatar, não é colocada em prática junto dos trabalhadores em funções públicas da Administração Local no Interior”.

Considerações finais

As considerações finais deste estudo – requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração Pública – procurarão elencar de forma sintetizada algumas das ideias trazidas e aqui vincadas por alguns dos autores consultados, mas também levar à reflexão sobre questões que carecem de maior atenção e preocupação no seio da Administração Pública. A formação profissional assume-se como o principal tema desta tese, num contexto de Administração Local em regiões do Interior de Portugal, num momento em que a descentralização e transferência de competências da Administração Central para as autarquias parece o caminho a seguir e uma realidade cada vez mais próxima.

A capacitação dos trabalhadores em funções públicas é, sem dúvida, fundamental para o desenvolvimento da Administração Local e, com os avanços nos modelos de gestão, a componente comportamental e motivacional – logicamente sempre a par com a componente técnica – merecem um espaço cada vez maior na formação dos quadros das autarquias e de outros organismos públicos. Ainda que esta não tenha sido uma temática tratada de forma aprofundada neste trabalho, a componente comportamental e motivacional agrupa questões que envolvem o *feedback* que os trabalhadores em funções públicas recebem (ou não), proveniente do modelo de avaliação atualmente em vigor (SIADAP). Os objetivos definidos para cada trabalhador carecem, no fim do período avaliativo de um *feedback* consistente e do qual resulte uma planificação objetiva de ações de formação profissional para colmatar as debilidades quer do trabalhador, quer do organismo.

Acontece que, e como vimos nos resultados obtidos no inquérito, apesar de todos os inquiridos terem já participado numa ação de formação profissional, a verdade é que a grande maioria reconhece nunca ter frequentado uma ação de formação profissional cuja intenção remetesse para as debilidades identificadas na sua ficha de avaliação do SIADAP 3. Isto poderá ser sintoma de vários problemas graves que poderão atrasar o desenvolvimento da Administração Local nestas regiões - e, conseqüentemente, de maior coesão territorial - e sobre os quais vale a pena refletir. A eventualidade de os trabalhadores nem conhecerem os objetivos constantes das suas fichas – ou de os conhecerem aquando da apresentação de resultados - ou de, de facto, o sistema de cotas gerar injustiças motivadas por um possível “mini-clientelismo” dentro das autarquias destes meios é algo absolutamente contraproducente com o pretendido aquando da implementação do SIADAP. Para além do natural desinteresse e desmotivação que isto cria junto dos trabalhadores em funções públicas, a própria noção de que o mesmo não tem um *feedback* real e verdadeiro do trabalho que desenvolve, que ao longo dos anos as suas debilidades dificilmente proporcionarão uma formação específica e individualizada para o trabalhador e respetivo organismo ou que independentemente do esforço que empregue no seu quotidiano não poderá receber uma avaliação justa pelo modelo de cotas implementado, apresentam-se como fatores dissuasores para que qualquer trabalhador procure evoluir – e com isso, contribuir para a evolução da Administração Pública e Local.

E, por exemplo, esta formação específica e individualizada não só criará uma perceção de valor e importância do trabalhador sobre si mesmo, motivando-o, como procurará colmatar questões problemáticas e debilidades específicas, por motivos endógenos ao trabalhador e ao organismo e que poderão não se refletir no resto da Administração Local. Segundo Ferraz (2009), o principal resultado das ações de

formação são as conclusões retiradas acerca das necessidades formativas de cada organização sendo esta “uma das vias onde a formação deverá evoluir no futuro”. Isto numa lógica mais prática e menos teórica, que pudesse de facto envolver todos os trabalhadores do organismo para a prossecução de um mesmo objetivo e promovendo um espírito de entreajuda e motivação que há muito parece faltar junto do serviço público, associado à qualificação dos funcionários. A atual formação disponibilizada e prevista, por exemplo, no SIADAP, não encontra sequer mecanismos de avaliação da mesma capazes de dar resposta ao seu efetivo grau de impacto (Ferraz, 2009).

Desde 1995, que o paradigma manageralista se começou a evidenciar na gestão da Administração Pública e, com este, começaram a surgir as primeiras parcerias entre setor público e privado, principalmente com questões sociais através das IPSS (Instituições Particulares de Solidariedade Social) – desde o início da reforma manageralista o número de institutos públicos terá aumentado de 22 para 330 num espaço de 15 anos (Araújo, 2005). Esta e outras soluções foram criadas para colmatar ineficiências do Estado, comprometendo-se este a participar com a atividade social desenvolvida por estas instituições e encarregando-se da sua fiscalização. Acontece que esta e outras soluções que “nasceram” do paradigma manageralista demonstram-se, ainda, incapazes de diluir o poder político junto da Administração Pública ou de a precaver em relação a este, o que não raras vezes se apresenta como um dos motivos para um lento desenvolvimento da Administração – a par, por exemplo, da sistematização ultrapassada de procedimentos por parte de dirigentes e trabalhadores com alguns anos de carreira e cujas ações de formação profissional parecem incapazes de alterar, seja pela dificuldade em lidar com novas tecnologias de informação e comunicação, seja por outras. Aos políticos cabe a definição de políticas, aos administradores a implementação destas. Não obstante este facto, continua a ser fraca a definição daquilo que é a fronteira entre a política e a Administração, do distanciamento que deve caber entre os atores políticos e os atores administrativos (Madureira, 2013), e a verdade é que a influência do poder político é muito forte e o seu complemento de autoridade reveste qualquer dirigente de uma maior legitimidade na decisão de políticas públicas (Moore, 1997). Essa influência pode ser aplicada quer sobre intenções de mudança e inovação dos serviços por parte dos dirigentes públicos como pode acontecer sobre as questões de avaliação, como já aqui referido.

Tal como são conhecidas várias polémicas envolvendo a ação social e cuja conivência do poder político parece sistematicamente indefesa, também, e principalmente, nos meios pequenos as influências políticas parecem sobrepor-se à nobre atividade que deveria ser sempre a ação política. Uma Administração eficiente, eficaz e com qualidade pressupõe não só formação e qualificação dos seus

trabalhadores, mas também transparência na seleção, na ação e na avaliação destes – “bandeira” do modelo managerialista. Ainda assim, não constitui surpresa no inquérito a resposta negativa quanto à transparência do SIADAP ter sido quase unânime. E isto deve-se, em boa parte, ao “clientelismo político” ou “politização massiva” que vários autores citados por Ongaro (2009) definem como “a desigual, hierárquica, personalizada e recíproca troca de favores entre dois indivíduos, um chefe e um cliente”. Esta é outra das questões que leva aos resultados obtidos quanto à transparência ou justiça do SIADAP, por exemplo, e que poderá levar à falta de rigor na aplicação dos critérios de avaliação dos trabalhadores em funções públicas ou até mesmo na nomeação de cargos de chefia dentro da Administração Local.

Outra das considerações passíveis de se fazer através dos resultados obtidos do estudo e que, mais uma vez, remetem para a importância da formação profissional dos trabalhadores tem que ver com a sua formação académica superior ou pós-graduada. Segundo Araújo (2005), o número de trabalhadores com estas qualificações sofreu um grande aumento entre os anos de 1979 e 1999 – acompanhando as mudanças trazidas pela Revolução dos Cravos -, no entanto esta tendência deverá sempre ser menos perceptível nas zonas do Interior, normalmente associadas a menos qualificação dos cidadãos. Isto reflete-se nos cerca de 50% dos inquiridos do estudo realizado com qualificação académica *até ao 12º ano*, e reforça a necessidade e a importância das ações de formação junto destes trabalhadores para que os seus conhecimentos e capacidades se desenvolvam acima das suas qualificações académicas. A formação e consequente qualificação que a Administração Pública necessita não se pode fazer apenas com o evoluir de mentalidades no seio do povo português, ou seja, a preocupação com esta questão no seio da Administração Pública deveria ser mais intrínseca e motivo de preocupação, e não aguardando somente que a formação dos cidadãos em geral vá evoluindo ao longo do tempo com políticas na área da educação.

Limitações e sugestões para pesquisas futuras

Este estudo pretendeu, desde início, refletir sobre as debilidades dos trabalhadores em funções públicas em regiões do Interior. Como vimos, fruto da tendência migracional das populações do Interior para o Litoral, a coesão territorial que atualmente se desenha em Portugal fica longe do mínimo desejável.

Assim, também as Administrações Locais destas regiões sofrem com isso. Desde logo no capital humano disponível para assegurar um serviço público eficiente, eficaz e de qualidade. Independentemente da procura, a oferta nunca será tão grande quanto a do resto do País, e isso reflete-se desde logo no número de trabalhadores em

funções públicas no ativo. Esta apresenta-se, desde logo, como uma condicionante do inquérito levado a cabo e que procurou obter testemunhos enquadrados com o tema da formação profissional (e também da avaliação) nestes territórios, designadamente quanto ao tamanho da amostra. As 42 respostas obtidas fazem com que esta amostra esteja longe de se considerar representativa, tendo em conta o universo dos trabalhadores em funções públicas na Administração Local em zonas do Interior e, também por isso, não foi exequível uma análise estatística inferencial que pudesse acrescentar algo mais às conclusões retiradas.

Como resultado da proximidade inevitável entre os trabalhadores e os dirigentes – e, conseqüentemente, entre avaliados e avaliadores -, responder a um inquérito sobre questões sensíveis como a avaliação poderia gerar alguma resistência nas respostas a dar, apesar de desde início ter ficado clara a informação de que o mesmo seria confidencial e que as respostas não seriam dadas pessoalmente. Se quanto às respostas em si não parece ter existido receio de retaliação por via de uma eventual identificação trabalhador/respostas, o mesmo não se poderá referir relativamente ao número de inquiridos. Quer isto dizer que, e apesar de o universo ser também ele reduzido, como já referido, o número de respostas obtidas ao inquérito também poderá ter ficado aquém precisamente por causa desta questão.

Outra das limitações prende-se com a falta de duas questões no inquérito das quais se poderiam obter outros dados interessantes. Questões como “*Quando foi a última vez que participou numa ação de formação profissional?*” e “*Em quantas ações de formação profissional já participou?*” permitiriam inferir mais aprofundadamente acerca da real necessidade de aumento das oportunidades de formação a promover junto de trabalhadores em funções públicas do Interior. Por exemplo, um dos inquiridos, com menos de 5 anos de antiguidade na função pública, respondeu afirmativamente sobre já ter participado numa ação de formação profissional. No entanto, em função da inexistência das duas perguntas referidas, permaneceu a incógnita sobre se não teria sido uma única. Outro exemplo remete-nos para um trabalhador com mais de 20 anos de antiguidade, sendo que poderá ter igualmente respondido afirmativamente à questão “*Já participou numa ação de formação profissional?*”, mas sem que se saiba se terão sido vinte, dez ou somente duas – o que para o seu tempo de serviço será manifestamente pouco.

Uma vez que considero relevante a análise quanto ao SIADAP 3 e à sua vertente de formação, e que a junção deste tema com as debilidades dos territórios do Interior é incomum, julgo que se assumia, com grande importância, tratar estas questões de forma mais aprofundada e com uma amostra relativamente maior, enquadrando municípios do Norte ao Sul do País. Para que se aposte mais e melhor na formação dos trabalhadores

em funções públicas, para que se olhe para as dificuldades subjacentes a estas regiões do Interior e, portanto, para que se entenda e se promova uma verdadeira coesão territorial e uma Administração Pública e Local mais desenvolvida.

Referências bibliográficas

- Almeida, J. (2017, novembro 17). Portugal é o país da OCDE com níveis mais baixos de participação política. *Jornal Económico*. Disponível em <http://www.jornaleconomico.sapo.pt/noticias/portugal-e-o-sexto-pais-da-ocde-com-niveis-mais-baixos-de-participacao-politica-232982>
- Almond, G. & Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Nova Iorque: Sage Publications.
- Amaral, D. F. (1999). *Curso de Direito Administrativo* (2.^a ed., Vol. I). Coimbra: Livraria Almedina.
- Araújo, J. F. (1993). *Tendências de Reforma da Administração Pública na Comunidade, Particularmente em Portugal*. Tese de Mestrado, Escola de Economia e Gestão – Universidade do Minho.
- Araújo, J. F. (1999). *Reform and institutional persistence in Portuguese central administration*. Dissertação de doutoramento em Administração Pública, Universidade de Exeter.
- Araújo, J. F. (2002). *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*. Coimbra: Quarteto Editorial.
- Araújo, J. F. (2005). *A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma*. Braga: Universidade do Minho - Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas.
- Bartels, L. (2008). *Unequal Democracy: The political economy of the new gilded age*. Oxford: Oxford University Press.
- Corte-Real, I. (1990). *Sessão de encerramento em secretariado para a modernização administrativa*. In 1º Congresso Nacional de modernização administrativa, Lisboa, pp. 151-158.
- Corte-Real, I. (2008). Public management reform in Portugal: Successes and failures. *International Journal of Public Sector Management. Special Issue, Public Management Reform in Countries in the Napoleonic Administrative Tradition: France, Greece, Italy, Portugal, Spain*, 21(2), 205–229.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

- Deleon, L. (2005). Public management democracy and politics (Chapter 5). In E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., C. Pollitt (Eds.), *The Oxford handbook of public management* (pp. 103-130). Oxford: Oxford University Press. Recuperado em 22-11-2017 de https://books.google.pt/books?id=cop4ff5LDRUC&pg=PA103&lpg=PA103&dq=%22public+management+democracy+and+politics%22+deleon+chapter+5&source=bl&ots=WFjxv_Czu&sig=41wLWn4CEgDbiQ6bEBmfg7vj0kg&hl=pt-PT&sa=X&ved=2ahUKEwiPo-GhuafdAhVCzBoKHbR3Da8Q6AEwAnoECAgQAQ#v=onepage&q&f=false
- Direção-Geral de Estatísticas da Educação e da Ciência (DGEEC). (2013a). *Plano de formação 2013/2014*. Recuperado em 11/02/2018 de [http://www.dgeec.mec.pt/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=111&fileName=Plano_Forma_o_2013_2014.pdf](http://www.dgeec.mec.pt/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=111&fileName=Plano_Forma_o_2013_2014.pdf)
- Direção-Geral de Estatísticas da Educação e da Ciência (DGEEC). (2013b). *1.ª Monitorização do plano de formação 2013/2014: Acompanhamento das ações previstas para 2013 * 15-nov*. Recuperado em 11/02/2018 de [http://www.dgeec.mec.pt/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=111&fileName=1_Monitoriza_o_do_Plano_de_Forma_o_201.pdf](http://www.dgeec.mec.pt/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=111&fileName=1_Monitoriza_o_do_Plano_de_Forma_o_201.pdf)
- Direção-Geral de Estatísticas da Educação e da Ciência (DGEEC). (2014). *3.ª Monitorização do plano de formação 2013/2014: Acompanhamento das ações previstas - dados reportados a 15-set-2014*. Recuperado em 11/02/2018 de [http://www.dgeec.mec.pt/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=111&fileName=3_Monitoriza_o_do_Plano_de_Forma_o_20.pdf](http://www.dgeec.mec.pt/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=111&fileName=3_Monitoriza_o_do_Plano_de_Forma_o_20.pdf)
- Drechsler, W. (2009). The Rise and Demise of the New Public Management: Lessons and Opportunities for South East Europe. *Uprava*, (7).
- Evangelista, L. (2008). O sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho SIADAP : Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro [pdf]. Sessão de esclarecimento e debate sobre a reforma da Administração Pública. Recuperado em 05-10-2017 de <https://www.fep.up.pt/servicos/srh/SIADAP/SIADAP.pdf>
- Ferraz, D. A. C. (2008). *A seleção de dirigentes públicos no contexto da evolução dos modelos de estado e de administração: Contributo para a definição de uma política integrada*. Tese de Mestrado, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa – Instituto Universitário de Lisboa.
- Ferraz, D. (2009, Julho). Formação dos quadros A P. *Interface*, 158, 4-9. Recuperado em 08-02-2018 de <http://repap.ina.pt/bitstream/10782/406/1/Formacao%20dos%20quadros%20A%20P.pdf>
- Graham, L. (1985). Administração Pública central e local: continuidade e mudança. *Análise Social*, 11 (87-89), 903-924.

- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 69 (1), 3-19.
- INA (2016). *Orientações estratégicas: Formação profissional na Administração Pública*. Lisboa: INA Direção Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas.
Recuperado em 05/11/2017 de
https://www.ina.pt/index.php/component/docman/doc_download/1310-orientacoes-estrategicas-formacao-profissional
- Lan, Z. & Anders, K. (2000). A Paradigmatic View of Contemporary Public Administration Research: An Empirical Test, *Administration & Society*. SAGE
- Linz, J. J. (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Lynn, L. E., Jr. (2005). Public management: A concise history of the field (Chapter 2). In E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., C. Pollitt (Eds.), *The Oxford handbook of public management* (pp. 27-49). Oxford: Oxford University Press Recuperado em 24-05-2017 de
https://books.google.pt/books?id=cop4ff5LDRUC&pg=PA103&lpg=PA103&dq=%22public+management+democracy+and+politics%22+deleon+chapter+5&source=bl&ots=WFjxv_Czu&sig=41wLWn4CEgDbiQ6bEBmfg7vj0kg&hl=pt-PT&sa=X&ved=2ahUKEwiPo-GhuafdAhVCzBoKHbR3Da8Q6AEwAnoECAgQAQ#v=onepage&q&f=false
- Madureira, C. (2001). A formação profissional contínua no contexto da modernização da Administração Pública em Portugal – A experiência do PROFAP. *Revista Sociedade e Trabalho*, (11).
- Madureira, C. (2004). *A formação comportamental no contexto da reforma de Administração Pública*. Oeiras: Edições Instituto Nacional de Administração.
- Madureira, C. (2005). A formação profissional contínua no novo contexto da Administração Pública: possibilidades e constrangimentos. *Revista de Administração Pública*, 39 (5), 1109-1133.
- Madureira, C. (2013). Profissionalização e avaliação dos dirigentes de topo na Administração Pública: o caso de Portugal. In C. Madureira & M. Asensio (Ed.), *Handbook de Administração Pública*. (pp. 159-172). Lisboa: INA Editora.
- Madureira, C. (2015). A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika. *Revista de Administração Pública*, 49 (3), 547-562.
- Madureira, C. (2016). Sistema integrado de avaliação de desempenho na administração pública portuguesa (SIADAP): Balanço de uma década. *Lusíada. Economia & Empresa*, (20), 171-194.
- Madureira, C. & Rodrigues, M. (2011). A avaliação do desempenho individual no contexto da administração pública portuguesa - desafios e limitações do SIADAP. In Faculdade de

Letras da Universidade do Porto (Eds.), 1º Encontro internacional trabalho, organizações e profissões (pp. 1-27). Porto: Autor. Recuperado em 08-02-2018 de <http://repap.ina.pt/bitstream/10782/626/1/A%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20do%20de%20sempenho%20individual%20no%20contexto%20da%20AP%20portuguesa%20-%20Desafios%20e%20limitacoes%20do%20SIADAP.pdf>

- Magalhães, P. (2004). Eleições, Partidos e Instituições Políticas no Portugal Contemporâneo. In: A. Pinto et al (Eds.), *Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Dom Quixote.
- Magone, José M. (2009) 'Portugal: The Difficulty of Administrative Reform', Public Administration.
- Maor, M. (2000). A comparative perspective on executive development: trends in 11 European countries. *Public Administration*, 78 (1), 135-152.
- March, J. G., Olson, J. P. & Olsen, J. P. (1983). Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government. *The American Political Science Review*, 77(2), 281-296. Recuperado em 22-11-2017 de <https://www.jstor.org/stable/1958916>
- Ministério das Finanças. Secretaria de Estado da Administração Pública. (2011). *Plano de redução e melhoria da administração central do estado PREMAC: Relatório de execução*. Recuperado em 13/12/2017 de https://www.portugal.gov.pt/media/150566/premac_apres.pdf
- Moore, M. (1997). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press
- Mozzicafreddo, J. & Gomes, J. (2001). *Administração e Política - Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editora.
- Mozzicafreddo, J. & Gomes, J. (2011). *Projectos de Inovação na Gestão Pública*. Lisboa: Mundos Sociais.
- Offe, C. (1984). *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson & Co Publishers Ltd.
- Ongaro, E. (2009). *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Osborne, D. & Plastrik, P. (2000). *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government*. Wiley: Jossey-Bass.
- Pollitt, C., Bouckaert, G., Randma-Liiv, T., and Drechsler, W. (Eds.). (2009). A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* (1: 2, 2008/2009)

- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3.ª ed.). Nova Iorque: Oxford University Press Inc.
- PRACE (2006), Modelo de Reestruturação da Administração Central do Estado, Lisboa, Manuscrito
- Rocha, J. A. O. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: Edições Instituto Nacional de Administração.
- Rocha, J. A. O. (2005). *Quadro geral da evolução da gestão de recursos humanos na Administração Pública*. Recuperado em 02/10/2017 de <https://core.ac.uk/download/pdf/55604195.pdf>
- Rocha, J. A. O. (2010). *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública* (3.ª ed.). Lisboa: Escolar Editora.
- Rodrigues, M. Â. V. & Araújo, J. F. (2005). *A nova gestão pública na governação local*. In Comunicação apresentada no 3.º Congresso Nacional de Administração Pública. Oeiras, Portugal. Recuperado de <http://hdl.handle.net/1822/4545>
- Rousseau, J. J. (1999). *O Contrato Social*. Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Santos, M. S. (2000). *Relatório final PROFAP: Nota de abertura*. Recuperado em 06-11-2017 de https://cdn.fsbx.com/v/t59.2708-21/39815723_706627923038208_6996811985031528448_n.pdf/miguel-sacadura-santos-2000-profap.pdf?_nc_cat=0&oh=184e5475184c877298e4885d3eade2be&oe=5B942456&dl=1
- Vital, M., V. & Guedes, A. C. (2005, Maio). *Desconcentração administrativa e Administração Regional do Estado: Documento de enquadramento preliminar. Norte 2015*. Grupo de prospectiva: As instituições. Atelier temático: Serviços desconcentrados. Recuperado em 12/02/2018 de http://norteamrede.ccdn.pt/planeamento/publicacoes/Texto_Inst_Servicos%20Desc.pdf

Legislação:

Portugal: Constituição da República Portuguesa

Portugal: Código do Procedimento Administrativo

Portugal: Lei nº 75/2013 – Lei respeitante à Administração Local

Portugal: Lei nº10/2004 de 22 de março, regulamentada por D.R. nº 19-A/2004 de 14 de maio – criação e regulamentação do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública

Portugal: Lei 66-B/2007 – Introdz alterações respeitantes ao SIADAP

Portugal: Lei 66-B/2012 – Introduz alterações respeitantes ao SIADAP

Portugal: Lei nº80/2013 de 28 de novembro – Lei de Requalificação de Trabalhadores em Funções Públicas

Portugal: Decreto-Lei nº 161/80 de 28 de maio – Desígnio de Instituto Público conferido ao Centro de Estudos e Formação Autárquica

Portugal: Decreto-Lei nº 98/2009 de 28 de abril – atribuição do CEFA à Associação Nacional de Municípios de Portugal e à Associação Nacional de Freguesias

Portugal: Decreto-Lei nº62/85 de 13 de março – Lei Orgânica do CEFA

Portugal: Decreto-Lei nº 50/98 de 11 de março – regulação da formação profissional de trabalhadores em funções públicas

Portugal: Decreto-Lei nº 191-C/79 de 25 de julho – modelo de avaliação por “classificação de serviço”

Portugal: Resolução do Conselho de Ministros de 95/2003, de 30 de junho

Portugal: Resolução do Conselho de Ministros nº 89/2010 de 17 de novembro

Portugal: Resolução de Conselho de Ministros nº 124/2005, de 4 de agosto

Anexos

Anexo I – Inquérito

Especificidades da formação de RH na Administração Local do Interior do País

“Este inquérito foi realizado no âmbito de uma Tese de Mestrado em Administração Pública, no ISCTE-IUL, e tem como objetivo analisar a formação profissional dos trabalhadores em funções públicas na Administração Local, em zonas do Interior do País.

Todas as respostas são de carácter obrigatório e permanecerão no anonimato, sendo que os resultados obtidos serão utilizados como suporte para a Tese supracitada.”

Sexo:

- Feminino
- Masculino

Idade:

- Entre os 18 anos e os 30 anos
- Entre os 31 anos e os 45 anos
- Entre os 46 anos e os 65 anos
- + 65 anos

Nível de escolaridade:

- Até ao 9º ano
- Até ao 12º ano
- Bacharelato
- Licenciatura
- Mestrado
- Doutoramento

Município onde trabalha:

- _____

Função que desempenha:

- Assistente Operacional/Auxiliar
- Assistente Técnico-Profissional/Administrativo
- Técnico Superior
- Dirigente Intermédio

Antiguidade na função pública:

- Menos de 5 anos
- Entre 5 anos e 10 anos
- Entre 10 anos e 20 anos
- Mais de 20 anos

1 - Alguma vez participou numa ação de formação profissional? Se sim, esta foi promovida pelo Estado, por entidades privadas ou ambas?

- Sim
- Não

1.1 - Se sim, esta foi promovida pelo Estado, por entidades privadas ou ambas?

- Apenas pelo Estado
- Apenas por empresas privadas
- Ambas

1.2 – No caso de já ter participado em ações de formação, como as considera quanto à sua relevância?

- Nada relevantes
- Pouco relevantes
- Nem muito nem pouco relevantes
- Algo relevantes
- Muito relevantes

2 - Julga que a localização (Interior do país) do seu posto de trabalho afeta a possibilidade de frequentar mais vezes ações de formação profissional?

- Sim
- Não

3 - Alguma vez participou numa ação de formação profissional dirigida para a melhoria das suas competências?

- Sim
- Não

3.1 – Se sim, para que tipo de competências?

- Competências comportamentais
- Competências técnicas
- Outra opção: _____

4 - Alguma vez participou numa ação de formação profissional como consequência de um levantamento de necessidades de formação realizado pelo seu serviço/organismo?

- Sim
- Não

5 - Considerou terem havido melhorias no desempenho das suas funções após as ações de formação em que participou?

- Sim
- Não

5.1 – E no seu serviço/organismo?

- Sim
- Não

6 – O que pensa do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação de Desempenho na Administração Pública (SIADAP): considera o modelo justo?

- Sim
- Não

6.1 – Porquê?

- _____

6.2 - Considera o sistema de cotas adequado?

- Sim
- Não

7 – Considera o sistema de avaliação (SIADAP) transparente?

- Sim
- Não

8 - Alguma vez frequentou uma ação de formação como resultado das lacunas de competências identificadas no seu SIADAP?

- Sim
- Não