



Instituto Universitário de Lisboa

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**FORMAÇÃO INICIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PORTUGUESA**

Proposta de modelo e breve análise comparativa

Ricardo Jorge Fernandes Alves

Trabalho de projecto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Doutor César Madureira, Investigador Principal e Professor Auxiliar
Instituto Nacional de Administração - INA,
Universidade Lusíada

Outubro, 2011

AGRADECIMENTOS

Este Trabalho de Projecto é o resultado de perto de 365 dias de trabalho, contados a partir do momento em que, um ano depois de terminado o Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP), foi por mim decidido concluir mais esta fase da vida académica. Em bom rigor, nem todos os 365 dias foram de trabalho árduo dedicado ao Mestrado porque “valores mais altos se levantam” e tanto a actividade profissional como o “viver a vida” são igualmente importantes, não necessariamente por esta ordem. Chegamos, pois, ao momento em que o resultado deste esforço, nem sempre sinónimo de custoso, vê a luz do dia e assume forma física, depois de meses de vida apenas por detrás do ecrã de um computador, onde letras iam sendo acrescentadas, alteradas e apagadas ao ritmo possível, ao ritmo das ideias, das leituras, das conclusões e do tempo disponível. Cabe assim, relembrar nestas linhas, que se pretendem curtas e sucintas, quem contribuiu para este “final feliz”, dando desta forma cumprimento ao título desta página.

Em primeiro lugar, e sempre, é devido um agradecimento aos meus avôs maternos, recentemente falecidos, primeiros responsáveis pela minha educação e por me transmitirem valores que guardo e ponho em prática diariamente e que me servirão de modelo pela vida fora; em segundo lugar, ao meu pai e à minha mãe pelo apoio de quase 30 anos e por terem sido, penso eu, quem me inculuiu o gosto pela leitura e pela cultura, em resultado de uma casa repleta de livros que, desde cedo, me despertaram curiosidade e interesse; e, por último, no “espaço” dedicado à família, uma palavra aos meus irmãos pela paciência que, às vezes, tiveram/têm de ter para lidar com o mais velho. Ainda neste capítulo, já em jeito de *post scriptum*, mas igualmente importante, não poderia deixar de referir os meus padrinhos, sempre presentes, desde o momento inicial até aos dias de hoje.

A nível académico, o meu obrigado, em primeiro lugar, ao Professor Doutor César Madureira que aceitou, de pronto, o convite para orientar este trabalho e que demonstrou uma disponibilidade permanente. Agradeço, igualmente, ao Professor Doutor Juan Mozzicafreddo, coordenador do Mestrado, os comentários, sugestões, reforço teórico e elementos de estudo que facultou.

Para concluir, três referências inultrapassáveis: ao Instituto dos Pupilos do Exército, por ter contribuído decisivamente para o homem que sou hoje e por me ter ensinado que “Querer é Poder”; ao INA, minha primeira colocação na Administração Pública, com particular destaque para os elementos da minha Unidade de Cooperação para o Desenvolvimento; a todos os meus amigos e outras pessoas importantes da minha vida – vocês sabem quem são – exactamente por serem importantes para mim.

Obrigado a todos! Com a apresentação deste trabalho termina mais uma etapa, concluída com sucesso. Venham mais etapas, que a vida é um constante desafio...

RESUMO E PALAVRAS-CHAVE

A Formação é, hoje em dia, amplamente reconhecida como um instrumento de valorização profissional e pessoal, permitindo a aquisição/desenvolvimento de competências, profissionais e pessoais, que se constituem como mais-valias quer para aqueles que dela beneficiam quer para as organizações nas quais estão integrados e onde desenvolvem a sua actividade.

A Lei que aprova o RCTFP, em conjunto com a Lei n.º 12-A/2008, fazem referência à questão da avaliação no Período Experimental, concluindo-se, pela sua análise, que existe a obrigatoriedade do trabalhador frequentar formação durante esse mesmo período de tempo inicial de funções. Por este motivo surge a ideia, em 2010, de preparar o presente trabalho e apresentar o modelo - FITAP - que tem como objectivo constituir-se como um plano de formação inicial para técnicos superiores da Administração Pública que se traduza na melhoria das suas capacidades.

Serão ainda descritos os diferentes sistemas de Administração Pública, a evolução da Administração em Portugal e analisados os conceitos de Conhecimento, Competências e Formação. Também será levada a cabo uma comparação entre o modelo de formação inicial apresentado, os modelos de formação de ingresso em Portugal (e.g. CEAGP) e outros modelos semelhantes que visam uma progressão mais rápida na carreira (e.g. *Fast Stream*).

PALAVRAS-CHAVE

Administração Pública; Análise comparativa; Competências; FITAP; Formação; Portugal.

ABSTRACT AND KEYWORDS

Training is nowadays widely recognized as an instrument of personal and professional development allowing professional and personal skills acquisition/development, that are understood as gains for those who personally benefit from them and moreover for the organizations in which they are integrated and where they develop their activities.

Law approving RCTFP, jointly with Law N.12-A/2008, refer to the evaluation during the trial period, concluding that there is an obligation of the employee to attend training during the working initial period of time. For this reason emerge the idea, in 2010, to prepare this project work and present the model - FITAP - aiming to propose itself as a training plan for public administration qualified technicians that is intended to improve the ability of these workers.

This work includes, as well, a description of the different public administration systems, the evolution of administration in Portugal and an analysis on the concepts of Knowledge, Skills and Training. It will also be carried out a comparison between the presented initial training model, the admission models in Portugal (e.g. CEAGP) and similar models aimed at a more rapid career progression (e.g. *Fast Stream*).

KEYWORDS

Public Administration; comparative analysis; skills; FITAP; Training; Portugal.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	i
RESUMO E PALAVRAS-CHAVE	iii
ABSTRACT AND KEYWORDS	iv
INDICE DE QUADROS	vii
INDICE DE FIGURAS	vii
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	viii
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - DO SURGIMENTO DO ESTADO À ACTUAL ADMINISTRAÇÃO	5
1.1. A Evolução do Estado, o papel da Política e o surgimento da Administração	5
1.2. Sistemas de Administração Pública	9
1.2.1. Modelo Organização Profissional Weberiano	10
1.2.2. Nova Gestão Pública (NPM)	12
1.2.3. Novo Serviço Público e <i>Governance</i>	17
1.2.4. Pontos comuns das diferentes perspectivas teóricas	20
1.3. A evolução da Administração Pública Portuguesa	22
1.4. Especificidade da Organização Pública	29
CAPÍTULO II - DO DIAGNÓSTICO DA ORGANIZAÇÃO À APRESENTAÇÃO DO MODELO	33
2.1. Diagnóstico da Administração Pública Portuguesa e apresentação do tema	33
2.1.1. Diagnóstico da AP Portuguesa	33
2.1.2. Apresentação do Tema	38
2.2. A Formação no contexto da AP	40
2.3. Breve abordagem sobre Competências	43
2.4. Análise comparativa de modalidades de Formação	47
2.4.1. Formação Inicial	47
2.4.2. Formação de Ingresso	49
2.4.2.1. CEAGP	50
2.4.3. <i>Fast Stream</i>	51

2.5. Proposta de Modelo: FITAP (Formação Inicial para Técnicos Superiores da AP)	53
2.5.1. Competências a desenvolver	55
2.5.2. Tipificação da Formação	57
2.5.3. Áreas Temáticas	59
2.5.4. Orçamento indicativo	63
2.5.5. Avaliação	64
CAPÍTULO III - EFEITOS E CONSEQUÊNCIAS DO MODELO PROPOSTO	67
3.1. Pontos positivos	68
3.1. Pontos negativos	71
CONCLUSÃO	75
BIBLIOGRAFIA	79
CV	I

ÍNDICE DE QUADROS

1.1. Principais características da Moderna Gestão Pública	14
1.2. Princípios fundamentais do <i>New Public Service</i>	18
1.3. Pontos de contactos entre Sistemas de AP	21
2.1. Evolução de efectivos na AP (1996-2010)	35
2.2. Evolução de efectivos na AP Central e Regional/Local (1986-2005)	36
2.3. Evolução do nível de escolaridade na AP Central (1986-2005)	39
2.4. Evolução dos efectivos na carreira de Técnico Superior e nos cargos Dirigentes na AP Central (2007-2011)	40
2.5. Modelo FITAP – Competências a desenvolver	56
2.6. Modelo FITAP – Programa de Formação	60
2.7. Modelo FITAP – Módulos e carga horária	62
2.8. Modelo FITAP – Perfil dos Docentes	63
2.9. Modelo FITAP – Orçamento Indicativo (em %)	63

ÍNDICE DE FIGURAS

1.1. Dimensões do Estado Moderno	8
1.2. Forma de tratamento dos cidadãos nos diferentes Sistemas de AP	22
1.3. Dimensões das Organizações	31
2.1. Modelo FITAP – Relação entre competências	57
2.2. Modelo FITAP – Avaliação do Conhecimento	65

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AP – Administração Pública

BM – Banco Mundial

BOEP – Boletim “Observatório do Emprego Público”

CEE – Comunidade Económica Europeia

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGAEP – Direcção Geral de Administração e Emprego Público

ENA – Ecôle Nationale d’Administration (França)

FITAP – Formação Inicial para Técnicos da Administração Pública

FITS – Formação Inicial para Técnicos Superiores

FMI – Fundo Monetário Internacional

IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional

INA – Instituto Nacional de Administração

NPM – New Public Management

NPS – New Public Service

NSG – National School of Government (Reino Unido)

PPP – Parcerias Público-Privadas

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado

QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilização

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

RCTFP – Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas

SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública

UE – União Europeia

INTRODUÇÃO

Encontramo-nos perante uma crise que é, sem dúvida, económico-financeira mas também de valores e do próprio papel do Estado enquanto pilar central e primeiro das modernas sociedades democráticas, assentes no primado do Direito. A partir do momento em que o Estado se assume como garante das Leis que devem regimentar e regulamentar a vida em sociedade, tem-se assistido a um avolumar das suas responsabilidades e a um cada vez maior leque de funções por si desempenhado em todos os domínios da gestão da colectividade.

Ora, mais ou menos interventor de acordo com o país, corrente ideológica do Governo em funções ou conjuntura económica internacional, a sua posição é cada vez mais cimeira ora por via da acção directa ora por via da regulação do funcionamento do mercado o que faz com que a Administração Pública tenha de/deva ser reforçada para, enquanto conjunto de serviços dirigidos, superintendidos ou tutelados pelo Governo para prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadão, poder estar à altura dessas tarefas.

Tal reforço não tem, necessariamente, de passar por um acréscimo do número de funcionários - muito menos por uma redução – mas mais por uma melhor distribuição dos recursos humanos existentes e por uma aposta, clara e inequívoca, na formação dos que, aos dias de hoje, desempenham funções públicas na medida em que a Formação é, hoje em dia, amplamente reconhecida como um instrumento de valorização profissional e pessoal na medida em que permite a aquisição e/ou desenvolvimento de competências, profissionais e pessoais, que se constituem como mais-valias quer para aqueles que dela beneficiam quer para as organizações nas quais estão integrados e onde desenvolvem a sua actividade.

ESCOLHA DO TEMA, RELEVÂNCIA E OBJECTIVO

A Lei n.º 59/2008, que aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas trata nos artigos 73º ao 78º o Período Experimental, podendo ler-se que, no que respeita às questões da sua avaliação, “*são aplicáveis as regras previstas na Lei n.º 12-A/2008*”. Temos que a Lei que estabelece os Regimes de Vínculos, Carreiras e Remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas trata, no seu artigo 12º, as questões relativas ao Período experimental dos funcionários ou agentes com contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado que, através de concurso externo de ingresso ou de acesso, iniciam funções assumindo um posto de trabalho no mapa de pessoal de um organismo da Administração Pública.

Os números 3º a 5º desse mesmo artigo fazem referência à questão da avaliação do referido período (de duração variável em função da modalidade do contrato e da carreira onde deva ser integrado o trabalhador que é contratado), reforçando o número 4º que “*A avaliação final toma em consideração os elementos que o júri tenha recolhido, o relatório que o trabalhador deve apresentar e os resultados das acções de formação frequentadas*”. Em conjugação com o artigo 57º que diz que “*o início de funções do trabalhador recrutado tem lugar com um período de formação em sala e em exercício, cuja duração e conteúdo dependem da prévia situação jurídico-funcional do trabalhador*”, conclui-se que existe a obrigatoriedade do trabalhador frequentar formação durante esse mesmo período de tempo inicial de exercício de funções.

Na legislação que trata as questões do período experimental não existe, assim como não existia, até há pouco tempo, em outros textos legislativos que tratam as questões da formação, a definição de um plano de formação inicial transversal obrigatório a todos os novos funcionários da carreira de técnico superior, à semelhança do que acontece com os Dirigentes, independentemente da especificidade da sua actividade profissional que justifique a necessidade de formação específica a ser proposta pela entidade empregadora, que os possa preparar para um melhor exercício das funções que estão a iniciar num contexto de trabalho com as particularidades e unicidades que tem a Administração Pública.

Face a esta lacuna, o Instituto Nacional de Administração idealizou e levou a cabo uma edição-piloto de um curso FITS – Formação Inicial para Técnicos Superiores no mês de Maio de 2011. A ideia de preparar o presente trabalho de projecto e apresentar este modelo, até essa data inédito, tem início em 2010, tendo o autor participado, decorrente disso, no grupo de trabalho que produziu o projecto de Portaria do referido curso FITS. O modelo agora apresentado - FITAP - é, no objectivo global, semelhante mas reveste-se de diferenças significativas relativamente ao conteúdo e âmbito de aplicação, destacando-se também o modelo de avaliação integrado que permitirá a melhoria constante com base na percepção dos pontos positivos e negativos de edições anteriores. Este trabalho constitui também um estudo que pretende ir mais além do que apenas a apresentação do modelo, reflectindo sobre o Conhecimento, o papel das competências e a importância da Formação e levando a cabo uma breve análise comparativa entre diferentes modelos de Formação ligados ao Serviço Público

É assim objectivo do presente Trabalho de Projecto propor um modelo de plano de formação inicial para os técnicos superiores da Administração Pública que se traduza na melhoria das capacidades desses mesmos trabalhadores que iniciam as suas funções, analisando, ao mesmo tempo, as diferentes modalidades que esta mesma formação assume em outros países, assim como comparar o modelo de formação inicial apresentado com os modelos de formação de ingresso já existentes em Portugal (e.g. CEAGP) e com

modelos semelhantes que visam uma progressão mais rápida na carreira de serviço público (e.g. *Fast Stream*).

METODOLOGIA E DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO

Numa fase anterior à definição do tema de estudo do Trabalho de Projecto foi iniciada uma pesquisa da legislação relevante no sentido de se obter um melhor entendimento sobre as questões do acesso à carreira de Técnico Superior na Administração Pública Portuguesa e sobre o panorama da formação inicial que a ela está inerente. Concluiu-se, como atrás referido, que não existia, à data do início da pesquisa, “a definição de um plano de formação inicial transversal a todos os novos funcionários da carreira de técnico superior” pelo que o modelo proposto iria incidir sobre esse ponto em particular, sendo seu objectivo colmatar essa “disfuncionalidade”, ao que, como foi igualmente referido, se realizou, em Maio de 2011, uma edição do Curso FITS que eliminou a ausência de estruturas formativas nesta área mas que pode servir de termo comparativo com o FITAP, como será focado mais à frente.

Para a preparação do Trabalho de Projecto, em termos genéricos, foi dada ênfase a uma análise bibliográfica, suportada na literatura sugerida nas aulas, nas obras de referência dos temas em questão e nos documentos produzidos pelos autores indicados e a uma metodologia de comparação entre os diferentes paradigmas de Administração Pública e entre as particularidades dos modelos de Formação (CEAGP como exemplo da Formação de Ingresso, Formação Inicial e *Fast Stream*). Também a Internet, como ferramenta que permite a procura de dados mais actualizados, foi utilizada no desenvolvimento do presente trabalho.

Durante todo o processo de feitura do trabalho houve lugar a contactos com o orientador e com o coordenador do Mestrado no sentido de ser analisado o desenvolvimento do mesmo, ser indicada bibliografia adicional que possa ir ao encontro de novas áreas e serem discutidas questões práticas decorrentes do avanço da preparação do modelo a propor.

Uma última nota no sentido de referir que, decorrente das normas do Mestrado respeitantes ao número máximo de páginas, não foi possível apresentar neste trabalho alguns elementos pesquisados/produzidos pelo autor dos quais se podem destacar uma análise mais aprofundada dos conceitos de Conhecimento, Aprendizagem e Formação assim como uma comparação entre Escolas de AP (Portugal, Reino Unido e França).

Apresentaremos, a partir das próximas linhas, o modelo FITAP – Formação Inicial de Técnicos Superiores da Administração Pública, iniciando este nosso trabalho de projecto por um capítulo contextualizante relativo ao Estado e Administração.

CAPÍTULO I – DO SURGIMENTO DO ESTADO À ACTUAL ADMINISTRAÇÃO

1.1. A EVOLUÇÃO DO ESTADO, O PAPEL DA POLÍTICA E O SURGIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO

Estado, Política e Administração são conceitos indissociáveis, e obrigatoriamente referenciáveis, em qualquer análise que verse sobre a temática da Administração Pública, embora sejam, teoricamente, conceitos distintos¹.

Existem, contudo, autores que contestam esta distinção na medida em que, sendo a Administração Pública parte do Estado, consideram que a Administração é, fruto dessa relação, intrinsecamente política (Chevallier, 2002), para mais quando em sociedades democráticas e com o Poder político legitimado pelo voto a Administração Pública possa ser considerada como instrumento da função política e da execução da Lei. Por oposição são antigas as tentativas de distinção entre Política e Administração, sendo disso exemplo autores como Aristóteles, que identifica a verdadeira política com o Governo e a autoridade despótica com a Administração; Alexis de Tocqueville, que distingue à esfera do *gouvernement*, isto é, o verdadeiro interesse público, do que deve ser administrado por diferentes entidades que não o Estado; e Marx e Engels, que surgem com a diferenciação entre poder publico com e sem carácter político (Sá, 1997). De um ponto de vista mais prático, as primeiras tentativas de separação da Administração da Política surgem em 1854, no Reino Unido, e em 1883 nos EUA (*Pendleton Act*).

Etimologicamente a palavra Estado² parece provir do latim *status* mas a nível da construção do conceito a sua origem encontrará raízes no grego *polis* (cidade-estado), sendo que desta palavra resulta o conceito de Política, que é a ciência (ou arte) de governar a cidade. Sobre a definição de Estado (diferente de Nação³ e País) existe a dificuldade de a sua análise poder ser efectuada sob múltiplos ângulos havendo quem o considere como a comunidade constituída por um povo que, a fim de realizar os seus ideais de segurança, justiça e bem-estar, se assenhoreia de um território e nele institui, por autoridade própria, o poder de dirigir os destinos nacionais e de impor as normas necessárias à vida colectiva (Amaral *apud* Sá, 2000) e em sentido contrário quem tenha entendimento que o Estado é *apenas* uma instituição nacional, um meio destinado à realização dos fins da comunidade nacional (Maluf, 1995).

¹ Uma interessante análise sobre os conceitos de Administração e Política e a sua interacção pode ser lida em Salis Gomes (2001).

² Sobre o Estado ver Sá (1986).

³ Para aprofundamento e diferenciação de conceitos entre Estado e Nação ver Leite Pinto (2005).

De um ponto de vista histórico, o Estado é uma instituição humana antiga, remontando às primeiras sociedades agrícolas que floresceram na Mesopotâmia e tendo surgido, de acordo com o nosso entendimento e seguindo a corrente naturalista, do desenvolvimento interno da sociedade que se viu confrontada com necessidade de organização, à medida que se vai tornando mais complexa e abrangente. Assim, o impulso natural do Homem aliado à sua vontade (a este respeito relembramos as palavras de São Tomás de Aquino que afirma que o homem é um ser social e político que vê na convivência em sociedade a forma de defender os seus direitos⁴) é responsável pela formação, num primeiro estágio, dessa mesma sociedade, cuja complexidade resultará na origem do Estado.

No que concerne à evolução do Estado podem distinguir-se, essencialmente, cinco fases desde a Antiguidade até aos nossos dias, com diferenças vincadas e marcantes no que à sua estrutura e funcionamento diz respeito, assim como no papel que a Administração e a Política têm em cada um desses momentos. Faremos de seguida uma revisão muito sucinta dessas mesmas cinco fases (Estado Antigo, Estado Grego, Estado Romano, Estado Medieval e Estado Moderno), focando as suas principais características.

No Estado Antigo não havia diferenciação aparente entre a Política, a religião, o território, a Lei ou a Administração existindo, no entanto, um predomínio claro da Religião sobre os demais elementos referidos, na medida em que o Poder do Rei e dos sacerdotes era “legitimado” por via divina⁵.

Já o Estado Grego quebra essa forma de legitimação⁶, transferindo a raiz do Poder para uma dimensão mais terrena, para o Povo⁷, para a Polis. A última fase da origem primeira do Estado inicia-se com a fundação do Império Romano (753 a.C.), e tem como principal característica a existência de uma sociedade política já organizada, com actuações e práticas consideravelmente desenvolvidas⁸ e já com vincada capacidade de controlo territorial, administrativo e fiscal.

⁴ Em sentido contrário Thomas Hobbes, defensor da corrente contratualista, no seu livro *Leviathan* considera que “os Homens não têm prazer, mas, pelo contrário, grande desgosto, por terem de viver em grupo quando não existe um Poder capaz de os submeter a todos”.

⁵ A influência religiosa predominava de tal forma que o Estado Antigo é também designado como Estado Teocrático (do grego Theos-Deus e Kratia-Poder).

⁶ O Cardeal Patriarca, D. José Policarpo, refere que ao Estado teocrático se seguiu o Estado democrático, que deixa de ter a sua legitimação no poder divino e passa a tê-la, sim, no Povo.

⁷ As Leis e as Políticas de uma cidade grega provinham da discussão entre cidadãos na *ágora* sendo que todos esses cidadãos gozavam de igualdade perante a Lei (Minogue, 1996).

⁸ A este propósito Kenneth Minogue, no seu livro “Política – o essencial” diz que “herdamos as nossas concepções do Gregos, mas as nossas práticas vieram dos Romanos”.

Com a queda do Império Romano surge o período da História da Humanidade tido como Idade Média⁹ (Séc. V ao Séc. XIV) onde predominou o Estado Medieval, cujas características mais marcantes são o sistema feudal¹⁰ e a divisão de autoridade entre a Nobreza e a Igreja. Neste período o Império nunca foi único¹¹, havendo, no entanto, a distinção entre um Estado fragmentado e a unidade da Igreja. Após quase 9 séculos, o desmoronamento do feudalismo, a diminuição da autoridade da Igreja e o enfraquecimento do Poder político feudal aliados à necessidade de Ordem, de uma autoridade central e de Unidade levam ao surgimento do Estado Moderno, que, em parte, fruto do atrás referido, assume um carácter monárquico e absolutista.

Temos então, por último, o Estado Moderno que se distingue dos anteriores pela concentração dos poderes legislativo, executivo e judiciário nas mãos do soberano (a necessidade de limitação do exercício deste Poder concentrado nas mãos de apenas uma pessoa encontra forma nos argumentos de John Locke e posteriormente de Montesquieu, sendo este último o “pai” da teoria da separação de poderes¹²), pela separação entre a esfera pública e privada e por um gradual desenvolvimento institucional, passando o Estado a assumir a prestação de serviços no interesse da comunidade, estreitando-se, assim, os laços entre Administração e Política na medida em que a primeira actua no cumprimento das directrizes da segunda. Podemos assim considerar que o Estado moderno nasce no séc. XV, altura a partir da qual se assiste à crescente centralização do Poder acima mencionada.

A partir dessa época, até aos dias de hoje, o Estado passa a deter um espaço próprio que passa pelo monopólio da coerção física e fiscal, pela unicidade do seu território e pela construção de um aparelho administrativo, que tem como funções, entre outras, a colecta de impostos, a cunhagem de moeda, o exercício da Justiça, as estatísticas, a Diplomacia e a administração de obras públicas (Mozzicafreddo, 2009). Esta expansão das suas actividades é resultado do crescente avolumar das suas funções, que passam a abarcar as questões sociais, económicas, territoriais e de equilíbrio do funcionamento da sociedade.

⁹ Do ponto visto académico é uma época de contrastes pois é considerada por alguns autores como “a noite negra” da história da humanidade e, em sentido contrário, por outros, como sendo um intenso período de criação que contribuiu para o caminhar rumo à universalização.

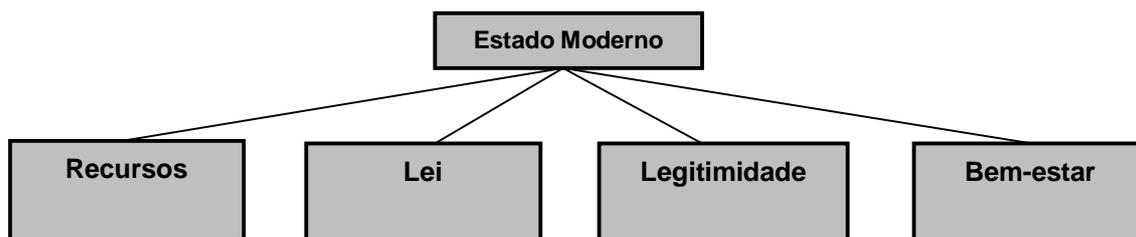
¹⁰ Informação mais detalhada sobre o Feudalismo em Carpentier e Lebrun (1996).

¹¹ Esta falta de unicidade deve-se à existência de numerosos centros de Poder (corporações religiosas, corporações de ofício, reinos, comunas) que nunca se submeteram à autoridade do Imperador. Foi, no entanto, um período marcado por uma acesa e constante disputa pelo Poder político entre o Imperador e o Papa.

¹² A este respeito Montesquieu (1979) refere que “quando, numa mesma pessoa, o poder legislativo está unido ao executivo, *não existe liberdade*, não existindo também liberdade se o poder judiciário não estiver separado do poder legislativo e executivo”.

A este propósito é importante referir que para Zurn e Leibfried (2005) o Estado Nação Moderno assentava em 4 dimensões: Recursos, ou a noção de moderno Estado territorial; Lei, ou o exercício da Soberania e a construção do Estado de Direito; Legitimidade, com a institucionalização de um sistema nacional democrático; e Bem-estar, desempenhando o Estado um papel interventor através da regulação dos mercados e da redistribuição dos recursos colectivos.

Figura 1.1.



Num sentido mais próximo do actual, a Administração Pública¹³ surge com a transição do Estado Absoluto para o Estado Liberal. Com a Revolução Francesa, e consequente Constituição de 1791¹⁴, o rei perde os poderes absolutos que são separados (executivo, legislativo e judicial) de acordo com a teoria de separação terminando, assim, a concentração até ai existente.

Com a supremacia do mercado face ao papel do Estado, resultante da Revolução Francesa, este passa a ter um papel secundário na Economia correspondendo esta situação ao apogeu do Liberalismo Económico. Acompanhando a tendência económica surgem também as primeiras constituições liberais que deram origem ao aparecimento dos primeiros direitos de cidadania. Evolução máxima desses mesmos direitos é a realização, ainda que apenas na 2ª metade do século XX, no pós-guerra, de uma construção estatal de tal forma “vocacionada” para os cidadãos que justifique a designação de Estado Social/Providência (Esping-Andersen *apud* Ferraz, 2009).

Durante este percurso, a evolução do Estado, e as suas diferentes variações, deu origem a três grandes tipos de Modelos de Administração: Napoleónica, que vigorou em países como França, Portugal, Espanha e Itália e que tinha no Direito Administrativo a sua principal fonte de legitimidade; Prussiana, que teve como palco a Prússia e, a partir de 1871,

¹³ Rocha (2009) refere que a Administração Pública é tão antiga como a Humanidade, tendo vindo a crescer e a desenvolver-se desde o início da organização da Humanidade em comunidades e como resultado da natural necessidade de estruturação de alguns serviços em comum.

¹⁴ A Constituição Francesa de 1791 resumia as ideias da Revolução: concedeu direitos civis aos cidadãos, aboliu o feudalismo, nacionalizou os bens eclesiásticos e reconheceu a igualdade civil e jurídica entre os cidadãos.

a Alemanha baseando-se numa Constituição que valorizava os direitos humanos, sociais¹⁵ económicos e culturais; e Anglo Saxónica, em países como a Inglaterra, os EUA e a Austrália, que revela preponderância do Direito Civil face ao Direito Administrativo.

Depois de analisados, sucintamente, os fundamentos da fundação do Estado, a sua relação com a Política e com a Administração¹⁶ e de terem sido focados, acima, os principais Modelos de Administração, veremos, de seguida, mais em detalhe os Sistemas de Administração Pública que tem vigorado, sobretudo nos países ocidentais, nos últimos 65 anos, analisando não só as principais diferenças teóricas que os separam e que levaram à sua colocação em prática mas focando também os pontos comuns, numa perspectiva de convergência, tendo presente que, como diz Vital Moreira (2000), a Administração de hoje só tem de comum com a Administração de há um século atrás o nome.

1.2. SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como ponto prévio a esta caracterização dos principais sistemas de Administração Pública importa começar pela definição do conceito em si¹⁷. De acordo com E. N. Gladden (1972), a Administração Pública está relacionada com tantos campos de actividade e numa tão grande diversidade de formas que a sua caracterização/entendimento pode ser feito a partir de um muito alargado número de pontos de vista¹⁸.

Rosenbloom (2009) considera igualmente que saber o que a Administração Pública faz não resolve o problema de definir o que a Administração Pública é, sugerindo, na obra citada, algumas das mais relevantes definições e avançando com uma definição própria: “*Public Administration is the use managerial, political and legal theories and processes to fulfill legislative, executive and judicial mandates for the provision of governmental regulatory and service functions*”. Entre outras definições possíveis de outros tantos autores, apresentamos a visão de Freitas do Amaral (1994) que refere a Administração Pública como “o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas colectivas públicas, que asseguram em nome da colectividade a satisfação regular e

¹⁵ Surgem, por exemplo, na Alemanha no final do séc. XIX, com Bismarck, os primeiros seguros sociais promovidos pelo Estado.

¹⁶ De acordo com Ferraz e Rodrigues (2010), há hoje cada vez mais autores (Peters, 1986; Dowding, 1995; Giauque, 2009) que constatarem ligações próximas entre a esfera política e a esfera administrativa, por oposição a quem continua a não considerar a sua autonomização.

¹⁷ Afonso Queiró, citado por João Caupers (2002), afirma que administrar provém das expressões latinas *ad ministrare* (servir) e *ad manus trahere* (manejar) e pode ser entendido como “agir ao serviço de determinados fins e com vista a realizar certos resultados”.

¹⁸ Gladden considera 6 principais abordagens para a História da Administração Pública: Direction and Top Management; Functions and Organization; Personnel; Techniques; Biography; Theory.

continua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar”, contrastando, desta forma, com uma análise mais simplista na qual Denhardt (1995) considera a Administração Pública como a gestão de programas públicos.

Importa agora avançar rumo à análise das diferentes perspectivas teóricas tentando, como atrás referido, focar não só as divergências mas, e sobretudo, encontrar os pontos comuns e as convergências. Começaremos pelo Modelo de Organização Profissional Weberiano, dando ênfase a Teoria da Burocracia, seguiremos para a Gestão Pública (New Public Management), predominante durante cerca de duas décadas e ainda actual aos dias de hoje, e terminaremos na mais recente ideia para o papel a desempenhar pelo Poder executivo dos nossos tempos, intitulada Novo Serviço Público / Governação Pública, o sucesso da qual implica uma relação estreita e profícua entre o cidadão e a sociedade com o Governo e os órgãos de decisão.

Tal como afirmam Robert B. Denhardt e Janet V. Denhardt (2007) as escolas de teoria administrativa estão ligadas aos diferentes papéis do Governo: o papel político e legal associado à administração pública tradicional; o papel de distribuição e/ou regulação económica e do mercado ligado à escola da teoria Manageralista; e o mais recente papel do Estado, que destaca os princípios de democracia e de equidade social, a que os autores chamam New Public Service.

Sobre a criação e implementação de novos modelos da teoria administrativa - que acabam por ser difundidos¹⁹ e aplicados um pouco por todo o mundo ocidental, e até em outros pontos do globo, e tornar-se, desta forma, em paradigmas da evolução da Administração Pública - B. Guy Peters descreve quatro modelos alternativos: governo de mercado, participativo, flexível e desregulamentado (Peters *apud* Bilhim, 2000), havendo, no entanto, quem considere que seria apenas necessário dar uns retoques na máquina burocrática, aperfeiçoando-a, para que esta fosse um bom instrumento ao serviço dos cidadãos (Light *apud* Bilhim, 2000).

Nesse sentido há autores que consideram inclusive que a não observância do chamado modelo burocrático de organização pode ser considerada como uma das razões das disfuncionalidades da Administração (Mozzicafreddo, 2001).

1.2.1. MODELO ORGANIZAÇÃO PROFISSIONAL WEBERIANO

Enquanto na Europa se dava exclusivo interesse ao estudo da Administração Pública sob o ponto de vista jurídico, nasceu em finais do séc. XIX nos EUA a teoria administrativa. O seu

¹⁹ A este propósito e para informação mais detalhada sobre a difusão de reforma da AP ver Peters (1997), no qual o autor descreve a forma como os processos de reforma administrativa se sucedem, com semelhanças visíveis, de país para país.

primeiro período conta com contribuições de Wilson, na dicotomia entre política e administração, Max Weber, sociólogo alemão que sintetizou as principais características do modelo burocrático e Taylor, com a organização do trabalho (Rocha, 2009). Este modelo caracteriza-se, segundo o mesmo autor, por uma administração sob o controlo do Poder político, com base num modelo hierárquico da burocracia, composta por funcionários, neutrais nas suas decisões e cujo objectivo é o interesse geral. A esta administração compete apenas implementar as políticas, cabendo aos políticos a decisão e formulação dessas mesmas políticas.

Assim este modelo, onde o Poder emana das normas e das instituições formais, tem, segundo Secchi, três características fundamentais²⁰ que são a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. Uma quarta característica basilar pode ser a equidade tanto para funcionários como para destinatários dos serviços da Administração na medida em que prevê tratamento igual para empregados que desempenhem tarefas semelhantes assim como produtos e serviços standard para os cidadãos. Weber (1978) enuncia igualmente os seis princípios dos modernos sistemas burocráticos²¹ e Chevallier, em conjunto com Loschak (1983), afirma que o modelo burocrático se funda no triplo princípio de homogeneidade, de hierarquia e de unidade.

O modelo burocrático da organização, no sentido que os clássicos da teoria da organização o postularam²² – Weber, Fayol, Taylor e mesmo mais recentemente, Mintzber e Friedberg – sublinha que a Administração deve reger-se pela especialização funcional, por posições hierárquicas com competências formalmente atribuídas e sistemas de regras e procedimentos bem definidos (Mozzicafreddo, 2001).

A “Administração Científica” sofre críticas relativas à consistência científica dos seus princípios (Simon), às disfunções das organizações burocratas (Merton, Crozier) e à ideia defendida de separação entre a Política e a Administração (Long, Friedrich). A juntar a estas críticas, a Revolução socialista na Rússia, a grande depressão económica assim como a teoria económica Keynesiana virão marcar os contornos de um novo modelo de Estado, vulgarmente chamado de “*Welfare State*”, o qual passou a alargar a sua intervenção e a abarcar políticas sociais. A Administração Pública, após o final da II Guerra Mundial, ganha

²⁰ Para descrição pormenorizada das 3 características referidas ver Secchi (2009).

²¹ Sobre o surgimento de Sistemas Burocráticos, Eisenstadt sugere uma lista de 6 condições, para além de que trabalha também com base na ideia de *graus de burocratização* usando como o seu valor máximo o tipo ideal weberiano: assim, um sistema social é tanto mais burocrático quanto mais exista uma especificidade da hierarquia política, organizações especificamente administrativas e políticas, regulamentação do aparato burocrático por regras também específicas, e formas de remuneração não patrimoniais (Schwartzman, 1970).

²² Behn (1998) apresenta uma análise rebatendo individualmente as “falácias” que considera serem os argumentos de Weber, Taylor e Wilson.

uma nova dimensão, profissionalizando-se devido à absorção de cada vez mais profissionais de saúde, segurança social, educação e habitação (Rocha, 2002). Todos estes acontecimentos levam ao aparecimento de um novo tipo de Administração, a designada “Administração Profissional”.

Este modelo de Administração e o “Estado de Providência”²³ entram em declínio na década de 70, sobretudo, devido à crise económica. A necessária reforma da Administração Pública passa por uma redução do papel mais interventivo do Estado no campo social dando lugar a privatizações do seu sector empresarial e até no domínio da prestação de alguns serviços públicos, o que terá como significado a reconstrução de um Estado mais liberal e o fim da “Administração Profissional”.

Assiste-se, assim, a substituição do paradigma burocrático da Administração pelo paradigma administrativo-empresarial que traduz também a emergência de um novo paradigma de Estado, denominado como paradigma do Estado regulador (Canotilho, 2000). O mesmo autor faz alusão a Majone (1997) que se refere a esta mudança de paradigmas como a alteração “do Estado positivo para o Estado regulador: consequências da mudança no modo de governar”.

A procura pela melhoria de eficiência dos serviços públicos, os problemas económicos com que os Estados tinham de lidar, a crise da teoria administrativa e o novo papel do Estado, agora de distribuição e/ou regulação económica e do mercado, levam a que seja adoptada pelos Governos, um pouco por todo o Mundo, até ao início do séc. XXI, um modelo gestor que analisaremos de seguida.

1.2.2. NOVA GESTÃO PÚBLICA

A adopção do “New Public Management” como paradigma inspirador da necessária reforma administrativa acima mencionada faz-se paralelamente à transformação do Estado de Providência em Estado Managerial (Rocha, 2000). Com esta mudança o Estado deixa de ser tão interveniente e planeador para assumir um papel de regulador do comportamento dos actores que intervêm no processo político (Majone *apud* Rocha, 2000).

O conceito de Nova Gestão Pública aparece nos anos 80 procurando substituir a gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão empresarial na medida em que se assume - estando a veracidade de tais citações ainda a necessitar de confirmação - que tudo o que é público é ineficiente (Rocha, 2009). Podem ser aliás notadas nas suas principais características o contra-ponto a algumas das críticas feitas ao modelo

²³ Mais sobre o Estado-Providência em Mozzicafreddo (2000) onde, no I Capítulo da obra, é feita a distinção entre os conceitos, diversos e diferenciados, de Estado-Providência, Estado Social e “Welfare State” e sobre este último “Welfare State” em Esping-Andersen (2002).

administrativo burocrático predominante em grande parte dos serviços públicos. Procurava-se uma filosofia administrativa que permitisse a estruturação e a gestão da Administração Pública tendo como pedras basilares os valores da eficiência, eficácia, competitividade, tradicionalmente relacionados com o sector privado.

Fruto da evolução histórica e prática das diferentes perspectivas teóricas, a definição, mais pormenorizada, do "New Public Management" terá de ter como ponto de partida a comparação e identificação de pontos divergentes relativamente ao anterior modelo vigente até porque é este o modelo substituído e que continha, na opinião de muitos autores, vícios incorrigíveis que prejudicavam, em muito, o funcionamento da máquina administrativa. No entanto, a nova gestão pública pode ter tantos significados quantas as pessoas que interpretem e aplicam a expressão (Mozzicafreddo, 2001).

Ainda assim, a via gestionária define com clareza os seus objectivos: o critério de sucesso é verificado pelo cumprimento dos objectivos definidos; o uso eficiente e económico dos recursos, ao contrário do que acontece no modelo tradicional, é tratado como questão de importância cimeira; neste sistema managerial existe maior delegação e maior capacidade para tomada de decisão por parte dos funcionários; e no que ao papel do administrador/gestor diz respeito (de acordo com o modelo), este último tem mais "liberdade" para tomar iniciativas.²⁴

Para além desses são também princípios orientadores da Nova Gestão Pública a introdução de concorrência nos serviços públicos por forma a que, através da competição, seja possível baixar custos; a avaliação das performances que é explicada pelo facto de serem valorizados os resultados em detrimento dos processos; e uma forte noção de "accountability"²⁵, em consequência da crescente noção de responsabilidade que se espera que os governantes, os funcionários e todo o Serviço Público tenham em relação aos cidadãos.

De acordo com vários autores que se dedicaram a enumerar as principais características da nova gestão pública²⁶ poderemos, então, resumi-las, de forma sintética, abaixo:

²⁴ Mais detalhes sobre a Administração Pública Managerial ver Rocha (2009).

²⁵ Termo sem tradução exacta na língua portuguesa, que remete para a obrigação de prestação de contas por órgãos administrativos ou representativos. Pode também ser entendido no sentido de responsabilização.

²⁶ Informação mais detalhada sobre o "New Public Management" em Hood (1991), Peters (1997) e Pollit (2007).

Quadro 1.1.

Nova Gestão Pública

Orientação para a qualidade dos serviços oferecidos aos clientes
Esforços para reduzir os custos e assegurar a transparência dos custos de produção
Diferenciação do financiamento, da aquisição e da produção de serviços
Aceitação da independência organizacional de unidades administrativas
Descentralização das responsabilidades de direcção
Introdução da avaliação do desempenho e dos resultados
Introdução da concorrência nos serviços públicos
Desburocratização
Integração de princípios de concorrência
Flexibilização do emprego público

A introdução deste novo modelo trouxe consigo efeitos organizacionais e funcionais, decorrentes da implementação prática das suas principais características acima descritas. No que aos efeitos organizacionais diz respeito, pensando nessas mesmas características e tentando integrá-las, de uma forma mais pragmática, em efeitos concretos podemos chegar a uma divisão em cinco grandes áreas: a nível da dimensão institucional, maior autonomia de gestão e um controlo mais baseado no orçamento; a nível da dimensão do Poder, um aumento do controlo político e um maior peso da liderança; a nível da dimensão de legitimação, novos valores como custo/benefício, avaliação e eficiência; a nível da dimensão de gestão, mais trabalho em equipa, associação dos conceitos de avaliação, desempenho e remuneração; e a nível da dimensão simbólica um aumento da focalização no cliente. Já de entre os principais efeitos funcionais destacamos os que, pensamos, possam ter tido mais impacto como sejam o aparecimento de novos actores: lobbies, comissões políticas, organizações económicas; uma proeminência da cultura de missão dos organismos; o aumento da concorrência entre serviços que permitiu um aumento da diversidade para os utentes; e o facto de haver uma maior atenção relativamente ao contribuinte (Giauque *apud* Mozzicafreddo, 2009).

No final da década de 80 e início dos anos 90 este paradigma integra novos instrumentos de gestão, como sejam: a) a teoria da qualidade total - Crosby, 1979; b) a senda da excelência - Peters e Waterman, 1982; c) as “*learning organizations*” - Senge, 1990; d) a qualidade de vida no trabalho - Weisbord, 1991; e) a reengenharia nas organizações - Hamer e Champy, 1993 (Antunes, 2010). Para além das atrás referidas, Osborne e Gaebler lançam o “*Reinventing Government*”, que depois é utilizada no programa de governo do partido democrata nas eleições presidenciais de 1992, e posteriormente

como base para o “*Government Performance Results Act*” (1993) e para o Programa Nacional de Desempenho da Administração Pública (*National Performance Review*) durante a Administração Clinton-Gore.

Ainda que tenha trazido benefícios à Administração Pública e aos serviços públicos (entre os quais podemos destacar: racionalização de despesas e do número de funcionários; adopção de estratégias com definição mais clara de objectivos; aumento do sentido de responsabilidade perante os clientes e da flexibilidade de gestão), a grande falha na visão da nova gestão pública, de acordo com vários autores, é a forma como esta equaciona o papel do Estado, no confronto entre a esfera pública e a esfera privada e, conseqüentemente, nos diferentes objectivos e nos valores que ambas preconizam. Rocha (2009) refere que grande parte da ideologia managerial assenta na ideia de que não existem diferenças entre gerir uma empresa e um Hospital e que, caso existam diferenças que impeçam o funcionamento do mercado, essas devem desaparecer. A esse propósito Light, citado por Hood e Peters (2004), refere que “*NPM reformers frequently made much of castigating “one-size-fits-all” forms of bureaucracy, but NPM reforms often adopted precisely that approach in practice*”.

A excessiva preocupação com a eficácia e eficiência levou pois a que a gestão pública esquecesse os importantes e fundamentais valores públicos tradicionais (Kickert *apud* Madureira e Ferraz, 2009), tendo posto um pouco de parte a natureza intrínseca da Administração e do Serviço Público ao considerar os cidadãos apenas como clientes. Rocha, na obra anteriormente citada, menciona também Kearney e Hays para referir que a via managerial levou à desmotivação e diminuição da eficiência e qualidade dos serviços públicos, o que é, talvez, o maior contra-senso face aos objectivos que procurava atingir. Não se pode, pois, pensar que a disfuncionalidade da administração se limita à ausência de lógica de mercado na questão dos serviços públicos (Mozzicafreddo, 2001).

O NPM, enquanto modelo que tem como principal característica a transposição das práticas do sector privado para o sector público, pode considerar-se que não obteve pleno sucesso na sua implementação, também em Portugal, na medida em que visava que os organismos públicos pudessem ser mais eficazes e eficientes, o que implicava que os trabalhadores alinhasssem com a ideia da mudança e para isso estivessem motivados. Não pode nunca ser feita uma reforma contra os trabalhadores, elementos dos quais depende em grande margem o seu concretizar. Ora verificamos que face à transposição *tout court* de algumas práticas do sector privado, sem levar em linha de conta as especificidades das organizações e do serviço público (de que falaremos adiante), o efeito possa ter sido o contrário. As restrições financeiras, decorrentes da crise económica, o enviesamento da avaliação de desempenho, as alterações nos sistemas de carreiras, incluindo o aumento da idade da reforma e a diminuição do valor destas, são tudo elementos que, sob o manto de

justiça e valorização do desempenho dos funcionários públicos, acabaram por colocá-los, em grande parte, contra a Reforma. Como afirma Mozzicafreddo, “a adesão a uma ideia de reforma é facilitada quando esta integra os saberes, posições e interesses dos actores (Bezes *apud* Mozzicafreddo, 2001).

“*Overconfidence in reform measures, and failure to anticipate side or reverse effects, is hardly a new phenomenon in the history of government*” (Light *apud* Hood e Peter, 2004), pelo que a partir de meados da década de 90 começa a equacionar-se uma nova concepção de gestão pública em consequência da falta de respostas/soluções do managerialismo relativamente ao funcionamento da Administração. Apesar de terem surgido essas alternativas à NPM há já alguns anos houve sempre alguma resistência em consolidá-las como reais alternativas, persistindo a *New Public Management* como o hegemónico modelo de administração ocidental²⁷.

A este propósito, tendo como referencial a reforma da Gestão Pública, na sequência do artigo “Policy Transfers between Governments: the case of Administrative Reforms”, da autoria de Peters (1997), é publicado no ano 2000 o livro “Public Management Reform – a comparative analysis”, da autoria de Pollitt e Bouckaert que analisa a reforma do sector público em dez países de três continentes com o objectivo de comparar “aparelhos de Estado” tão diversos quanto a Finlândia, a França, a Nova Zelândia e os EUA e questionando, entre outros assuntos que trata mais em pormenor, o “*why*”, o “*what*” e o “*who*” relativos à “*public management reform*”. Na continuidade deste texto, face à escassez de literatura sobre os países com modelo de Administração Napoleónico, surge em 2009 o livro “Public Management Reform and Modernization – Trajectories of Administration Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain”, da autoria de Edoardo Ongaro, que como o título indica trata as trajectórias de reforma nos países do Sul da Europa, assim como, com pertinência, a temática do “*Neo-Weberian State*”, e que será mais à frente citado no capítulo referente à evolução da Administração Pública Portuguesa.

Desta forma, nos tempos mais recentes, a cidadania e a participação activa começam a estar mais presentes na agenda da reforma da Administração Pública. É o modelo que defende essas mesmas ideias que abordaremos nas próximas linhas.

²⁷ No artigo “*New Public Management: End of an Era?*” é explorado o impacto da crise no desenvolvimento presente e futuro da prática da Administração Pública, apresentando, em particular, três cenários vindouros para o modelo da Nova Gestão Pública (Levy, 2010).

1.2.3. NOVO SERVIÇO PÚBLICO E GOVERNANCE

Em primeiro lugar importa começar pela diferenciação entre os conceitos de Governo e *Governance*²⁸. O primeiro dispensa mais desenvolvimentos e é já de todos conhecido. Já o segundo é mais recente e pode ter vários entendimentos dependendo da área de análise que tenhamos em conta. Assim, do ponto de vista das Relações Internacionais, é “a mudança nas relações de Poder entre Estados no presente cenário internacional”; para as teorias do Desenvolvimento “é o conjunto adequado de boas práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar as suas condições de desenvolvimento económico e social²⁹”; do ponto de vista da Administração Pública, interpretação mais relevante para o presente trabalho, “é um modelo horizontal de relação entre actores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas” (Richards e Smith *apud* Secchi, 2009).

Neste modelo, os diferentes actores da Administração, integrados em rede, devem ter a real possibilidade de exercer um papel activo na estruturação das políticas públicas, o que implica uma mudança de comportamento por parte do Estado. A formação dessas mesmas políticas deixa de ser responsabilidade exclusiva do Estado e o processo passa a ser de construção participativa. Desta forma o controlo dá lugar à interacção e ao envolvimento (Denhardt e Denhardt, 2002). Cada vez mais os serviços públicos devem envolver nos processos de desenvolvimento e implementação de políticas os cidadãos, outros organismos públicos, empresas privadas e organizações não governamentais, alargando assim, de uma forma verdadeiramente horizontal, o processo de “*policy-making*” e, como dizem Janet e Robert Denhardt, passa a fazer cada vez mais sentido a referência não só a *government* mas também, e sobretudo, a processos de *governance*.

Como já referido anteriormente, o Governo mantém o seu papel na definição das regras legais e políticas, de actuação/regulação nas matérias económicas mas tem também, nos dias de hoje, uma obrigação crescente de monitorizar, motivar e desenvolver os relacionamentos das redes de cidadania assegurando a manutenção dos princípios de equidade social e da democracia. E retornando o conceito original de Democracia temos o Poder intimamente associado ao Povo, razão pela qual este deve continuar a ter um lugar privilegiado no processo de construção das decisões públicas que não termine imediatamente após o momento em que preenche o boletim de voto e o coloca na urna. E é esse o caminho traçado pelo “*New Public Service*”, isto é, aproximar as pessoas e todos

²⁸ Sobre o conceito de Governança ver Palmer (2008).

²⁹ Acrescente-se a este respeito que as organizações internacionais (UE, FMI, BM) exigem “boa governança” como requisito para países em vias de desenvolvimento poderem receber recursos financeiros e apoio técnico.

aqueles que constituem a sociedade dos centros de decisão³⁰, tornando-os actores importantes no caminho de preparação, formulação e implementação das mais diferentes políticas públicas. No fundo, que o cidadão seja visto e tratado como cidadão³¹, ao invés de simplesmente votante, cliente ou utente.

Nesta perspectiva analítica do Novo Serviço Público, o modelo de Estado é baseado nas parcerias através de redes, de equipas e de colaboração mútua entre administradores e administrados na busca do bem comum, existindo um envolvimento sério dos cidadãos no processo, tornando-o mais transparente e participado e daí resultando regras e valores partilhados. Através da conciliação de interesses e da negociação a Democracia, sob a forma de decisões e políticas públicas, sai claramente reforçada.

Este modelo de Governance (NPS) tem como ponto de partida a expansão do papel tradicional da Administração Pública, que os autores consideram como sendo a “Old Public Administration”, e contrasta com o “New Public Management”. Janet e Robert Denhardt (2007), enunciam a teoria do modelo NPS em sete princípios fundamentais³².

Quadro 1.2.

New Public Service
Serve citizens, not customers
Seek the public interest
Value citizenship over entrepreneurship
Think strategically
Act democratically
Recognize that accountability is not simple
Serve rather than steer
Value people, not just productivity

³⁰ No caso particular de Portugal, a necessidade de apoio externo para equilíbrio das contas nacionais faz com que este processo saia enfraquecido, na medida em que algumas das importantes decisões não estão nas mãos do Poder político português mas são mandatadas a partir do exterior, muito com base no julgamento e entendimento das organizações internacionais que financiaram o pacote de ajuda.

³¹ Janet e Robert Denhardt referem no artigo “The New Public Service: an approach to reform” (IRPA, Vol.8, 1, 2003) que no livro “Government in US” (King e Stivers, 1998) são sugeridas várias mudanças que permitiriam voltar a trazer os cidadãos e a cidadania para o centro das atenções da Administração Pública.

³² A este respeito, Hood (2000) enuncia as sete proposições relativamente ao “Public Management”.

No NPS, o “administrador público” já não é mais o solitário defensor do interesse público, passando, sim, a ser visto com um actor chave num muito alargado sistema de Governance que inclui também os cidadãos, os grupos sectoriais e outras organizações. O papel do Governo passa pois a ser o de assegurar que o interesse público predomina e não o de deter a exclusividade de assegurar que ele se cumpre. Com a mudança de “Government” para “Governance”, a administração governamental é apenas mais um actor entre vários outros na arena política (Kennett, 2010).

Já em 2010, com a publicação do livro “*The New Public Governance?*”, Osborne propositadamente deixa no ar a questão que dá título ao livro no sentido de perceber da possibilidade de um possível “passo em frente” rumo a uma outra fase na relação Governo/Cidadão, uma evolução do conceito de New Public Service ou, como lhe chama Peters, a “Meta-Governance”, enquanto processo de direcção descentralizada dos processos de governação.

O novo modelo de filosofia da governação, que surgiu nos países desenvolvidos, reconhece que a tarefa de promover a concretização dos objectivos públicos se alterou. A administração pública já não se limita apenas ao planeamento e definição de estruturas administrativas para a realização de programas públicos na base da velha estrutura burocrática de comando e controlo. Actualmente, tem que ter mais que ver com as relações entre os órgãos democraticamente eleitos, os ministérios, as empresas privadas com e sem fins lucrativos, os grupos de interesse, a comunicação social e, *last but not least*, o cidadão. A *Governance* inclui o Estado, mas transcende-o ao incluir também o sector privado e a sociedade civil como parceiros/actores do processo de governação, na medida em que todos são essenciais para a promoção de um desenvolvimento equilibrado e sustentável. Em pleno século XXI, o conceito de *Governance* pode ser interpretado como o reconhecimento de que numa sociedade global não existem imposições unilaterais de quaisquer tipos de liderança, pelo que o Estado e a Administração Pública passam a ter que funcionar como “sistema de órgãos orientadores dos distintos actores sociais e económicos de uma sociedade determinada” (Pagaza *apud* Madureira e Rodrigues, 2006).

Apesar de a NPM ser o modelo de gestão pública predominante nas últimas décadas pode já ter começado a perder o seu fulgor que prometia a introdução na Administração Pública de todas as técnicas de sucesso do sector privado. Assim, *Governance/Neo-Weberianism/New Public Administration* começam a constituir-se como modelos que colocam o cidadão (e não o cliente) e a participação pública como elementos activos da reforma, contribuindo, desta forma, para o desenvolvimento das democracias contemporâneas (Ferraz e Madureira, 2009).

Independentemente do mérito da *Governance*, e mais recentemente do tema da co-produção de serviços públicos³³, sobretudo pelo facto de democratizar a Administração e de a aproximar do cidadão, o sucesso das mudanças administrativas só será possível se os novos instrumentos de reforma forem talhados às necessidades de cada administração em particular e não se se continuar o caminho até agora trilhado que, em grande parte, levou à adopção de medidas similares e ao seguir de caminhos idênticos por quase todos os países ocidentais. De facto, os novos desenvolvimentos e paradigmas representam alternativas aos modelos clássicos. Mas, tal como pergunta Christoph Demmke (2010), representarão melhorias?

1.2.4. PONTOS COMUNS DAS DIFERENTES PERSPECTIVAS TEÓRICAS

As três perspectivas teóricas atrás elencadas (mais enraizada na organização pública, mais gerencial ou mais centrada na participação do cidadão) têm pontos divergentes, que aliás levaram a que houvesse necessidade de mudança e a que a uns sucedessem os outros, mas também alguns pontos comuns. É sobretudo a estes últimos que iremos dedicar a nossa atenção nas próximas linhas por forma a definirmos alguma convergência na evolução dos modelos de Administração Pública.

De acordo com uma análise comparativa sobre os diferentes modelos organizacionais efectuada por Leonardo Secchi (2009) estes contêm elementos de continuidade e descontinuidade. Podemos identificar um elemento comum aos três modelos e dois elementos comuns a apenas dois dos modelos. Já em relação ao que distingue o modelo burocrático, o modelo de gestão pública e o modelo de *Governance* são referidas, sobretudo, duas áreas.

³³ A *co-produção de serviços públicos* propõe a partilha de responsabilidades entre a AP e os cidadãos na prestação de serviços públicos para melhor satisfazer as necessidades colectivas. Trata-se da capacidade da sociedade civil se organizar e satisfazer cada vez mais necessidades que são cada vez mais específicas e diversificadas geograficamente. É um modelo que coloca, verdadeiramente, o cidadão e a sociedade no centro e que implica, pois, que esses mesmos cidadãos se disponham a ter uma participação mais activa na concepção, implementação e responsabilização no âmbito das decisões e políticas publicas que se querem cada vez mais transparentes e próximas do cidadão (Ferraz, 2010).

Quadro 1.3.

	Preocupação com função controlo	Distinção entre Política e AP	Relação entre Publico e Privado
Modelo Burocrático	X	X	
Modelo de Gestão Pública	X	X	X
Governance	X		X

Temos então como ponto comum aos três modelos de Administração Pública³⁴ atrás referidos a preocupação com a função controlo. No modelo burocrático são as próprias características do modelo que propiciam um controlo dos agentes, das comunicações e das relações internas da organização, suportadas pela estrutura fortemente hierarquizada; no modelo gestor trata-se da capacidade de controlo exercida pelos políticos sobre a máquina administrativa; e no modelo de Governança temos uma outra perspectiva, isto é, o envolvimento dos cidadãos no processo de elaboração de políticas públicas, devolvendo-lhes, desta forma, algum do controlo no processo de feitura das acções públicas das quais irão ser destinatários.

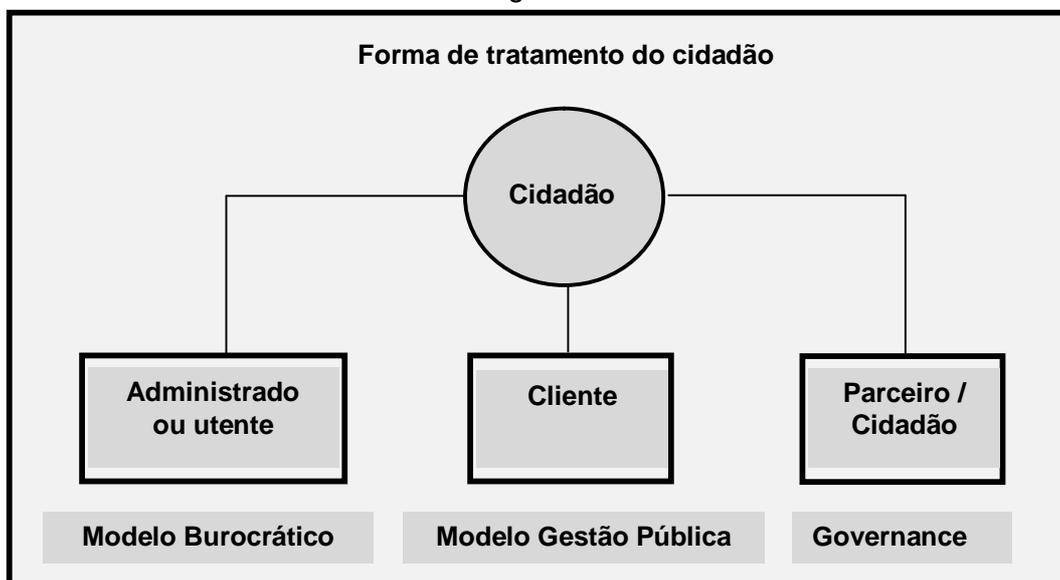
A distinção entre Política e Administração Pública é partilhada por dois modelos, mantendo a Burocracia e o Gerencialismo esta dicotomia clássica. No modelo burocrático esta é uma distinção primeira porquanto compete aos políticos a definição das políticas e a implementação das políticas públicas é da responsabilidade da Administração. Já no segundo modelo tal acontece na medida em que a responsabilidade sobre os resultados das políticas públicas recai sobre os políticos, não havendo intervenção dos burocratas no desenho dessas mesmas políticas.

Comum entre os modelos da *Governance* e da Gestão Pública é a forma como encaram o relacionamento entre o domínio público e privado, ao contrário da teoria Burocrática que definia uma fronteira bem clara, e inultrapassável, entre estas duas esferas. Aliás, nestes dois modelos há um apelo à interligação entre os ambientes internos e externos à organização pública por forma a fomentar um melhor e mais completo exercício da Administração (veja-se, como exemplo, a Governança em rede ou as Parceiras Público-privadas).

³⁴ Interessante análise comparativa dos 3 modelos (Old Public Administration, New Public Management and New Public Service) pode ser encontrada em Denhardt e Denhardt (2003). Semelhante análise comparativa referente à Public Administration, à New Public Management e à New Public Governance pode ser encontrada em Osborne (2010).

Por último, como contraponto, iremos analisar uma mais marcante diferença entre os três modelos, reforçando o que foi anteriormente descrito aquando da análise de cada um dos modelos de *per si*. Esta clara distinção é a forma de tratamento do cidadão, enquanto destinatário das políticas e da acção pública. Temos assim que no modelo Burocrático o cidadão é tratado como administrado/utente; no modelo de Gestão Pública há uma alteração sendo o cidadão visto como cliente, fruto das influências decorrentes da gestão privada; e no modelo *Governance*³⁵ o cidadão é tido como parceiro/utente, ou apenas como cidadão, em virtude da sua passagem para um papel mais central no processo de construção da agenda política das entidades públicas.

Figura 1.2.



Analisadas as mais marcantes perspectivas teóricas que determinaram o percurso da Administração Pública e das sociedades ocidentais nos anos mais recentes e efectuada uma análise comparativa realçando os principais pontos convergentes, caberá agora perceber as trajectórias de modernização e reforma administrativa mais recentes. Por último será tratada a especificidade das organizações públicas como elemento essencial para entender o seu funcionamento.

1.3. A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA

Falar de reforma administrativa em Portugal é falar, principalmente, nas mudanças que ocorreram nas últimas três décadas com o regresso do regime democrático em Abril de 1974 (Araújo, 2005).

³⁵ Para mais detalhe sobre o modelo em questão ver Rodrigues (2010).

No livro “*Public management reform and modernization: trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*”³⁶ (Ongaro, 2009) é citada Corte Real (2008) que identifica cinco fases na evolução da Administração Pública Portuguesa. Mozzicafreddo, no texto “Contextos e Etapas da Reforma na Administração Pública em Portugal” (no prelo) considera, por sua vez, que podem ser considerados três momentos distintos de reorganização do Estado na história recente. Já Salis Gomes (2001), faz a distinção, entre 1974 e 2001, de 4 grandes fases:

1. Adaptação da Administração Pública à nova ordem democrática (até 1980)
2. Primados das reformas técnicas, sob uma perspectiva sistémica e global (até 1986)
3. Modernização administrativa e primado dos cidadãos (até 1996)
4. “Melhor Administração, Melhor Cidadania” (até 2001)

Durante o período acima descrito, o autor identifica uma “continuidade dinâmica” onde a adesão à CEE, em 1986, é, depois da revolução democrática, o marco decisivo. Nota para o maior desafio, que terá sido o esforço de adaptação da Administração Pública às exigências comunitárias e para a repercussão que a “Nova Gestão Pública” teve em Portugal (Salis Gomes, 2001)

Ongaro, com base em Corte Real e Magone, decompõe com algum pormenor os dois primeiros dos acima referidos cinco períodos, referindo que entre 1974-1979 se assiste a uma fase de “*Capacity Building*”, onde os novos serviços/organismos são criados, em virtude do abandono de um grande número de aspectos do Serviço Público inerentes ao Regime; que conta com a integração de 40.000 funcionários públicos das ex-colónias, o que vêm alterar o panorama da Administração Portuguesa; e onde se dá uma revisão da Legislação da Administração Pública ao mesmo tempo que é criada uma Escola de Administração Pública (INA) que visa proporcionar uma melhor capacitação dos seus funcionários. Na 2ª fase, 1980-1985, apelidada de “Modernização Técnica”, há reformas ao nível do Orçamento e da regulação do Serviço Público, ainda que, de acordo com Magone a implementação tenha sido fraca.

Assim sendo, são realizadas reformas a nível da Gestão Financeira, da Performance e orientação para o cidadão, da reforma do Serviço Público, onde se destaca o aumento do n.º funcionários públicos, em contra tendência com as tendências de redução do tamanho do sector público, que é devido à expansão do *Welfare State*, em muito ausente durante os anos da Ditadura e o elevado nível de politização (indicação política) dos Dirigentes

³⁶ No livro em referência, pp. 215-219, destaque para um Quadro comparativo dos Sistemas Político Administrativos dos cinco países (Itália, França, Grécia, Portugal e Espanha).

Superiores. Quanto à organização do Sector Público, em Portugal, há uma quase total ausência de qualquer forma de “devolução”, representando isso uma excepção à tendência geral dos Estados Napoleónicos no sentido de “devolverem” poderes às regiões: Itália e Espanha em maior extensão e França/Grécia com menos dimensão, continuando Portugal como um Estado muito centralizado (Ongaro, 2009).

De acordo com o entendimento de outros autores (Bilhim, 2000; Rocha, 2009) podem ser identificados, nos últimos 20 anos, dois grandes períodos de reforma. O primeiro, de 1990 a 2000, tem como elementos caracterizadores a desburocratização, a procura de mais proximidade para com os cidadãos e o movimento de privatizações. Já o segundo período, decorreu de 2000 a 2009, teve como foco as questões da eficácia, eficiência e qualidade. Nesse primeiro período, 1990-2000, os cidadãos estiveram no centro desta reforma (Araújo, 1993), como são exemplos a abertura de Lojas do Cidadão e o novo Código do Procedimento Administrativo. Já no que respeita ao segundo período, 2000-2009, devido à pressão dos cidadãos e ao contexto económico a Administração Pública teve de providenciar serviços mais eficazes e efectivos. Surge a NPM, com reintrodução de medidas manageriais como o *outsourcing*, as PPP, a gestão por objectivos, novos sistemas de avaliação de desempenho e novos estatutos de emprego público (Madureira e Ferraz, 2009).

Mais concretamente, nos últimos onze anos, Portugal foi palco de inúmeras transformações no domínio da Administração, sendo dada continuidade à Reforma Administrativa e à Reinvenção da Administração Pública, respectivamente iniciadas em 1986 e 1996³⁷, e que por sua vez são sucedâneas da Reforma Administrativa iniciada no pós 25 de Abril de 1974. Até aí Portugal, como afirma Rocha, tinha uma Administração Pública que tinha sido transformada num instrumento dócil da concepção de Estado de Oliveira Salazar, sendo um sistema autoritário-burocrático, através do qual o Presidente do Conselho consolidou a sua posição durante o Estado Novo³⁸.

A partir do ano 2000 até ao momento, Portugal teve já seis Governos e cinco Primeiros-Ministros³⁹, o que proporciona algumas alterações ao nível das Políticas implementadas no domínio da Administração Pública, consequência de diferentes visões sobre qual o rumo que esta deve seguir e sobre qual o papel do Estado enquanto pilar da sociedade moderna. Peters (2001) diz a este respeito que a explicação política mais óbvia

³⁷ Para mais detalhe ver Rocha (2009), pp. 105-119.

³⁸ Informação mais detalhada sobre a História da Administração Pública ver Caetano (1994).

³⁹ Temos assim, desde 2000 até à presente data: XIV Governo (1999-2002), liderado por António Guterres; XV Governo (2002-2004), liderado por Durão Barroso; XVI Governo, liderado por Santana Lopes (2004-2005); XVII Governo, liderado por José Sócrates (2005-2009); XVIII Governo, liderado por José Sócrates (2009-2011) e XIX Governo, liderado por Passos Coelho (início em 2011).

para a mudança de prioridades de reforma é o facto de os partidos se substituírem uns aos outros no Poder, sendo essa mudança acompanhada por alterações ideológicas.

Portugal, tal como a França aquando da transição dos Governos de Rocard e Juppé (Bezes *apud* Peters, 2001), é exemplo da ocorrência sucessiva de transformações das estratégias de reforma aquando de mudanças do controlo partidário do Governo. Em sentido contrário temos os sistemas políticos da Escandinávia e dos Países Baixos onde se assiste a uma persistência das ideias sobre a mudança no sector público, apesar da alternância dos partidos, o que contribui, em grande escala, para a implementação mais sólida e segura de grandes políticas públicas estruturantes que necessitam de tempo e estabilidade para tomarem forma e se enraizarem na sociedade, como é o caso das políticas de transformação/modernização da Administração Pública.

Independentemente das mudanças atrás referidas, e das suas inevitáveis consequências, o caminho das necessárias reformas dos serviços públicos foi sendo percorrido e tomando forma. Desde o 2º Governo liderado por António Guterres (1999-2002) até ao actual Governo em funções, chefiado por Passos Coelho, foram vários os Programas e as medidas anunciadas, menos as concretizadas e algumas menos as que realmente produziram o efeito esperado, sempre buscando, ainda que tendo também outros objectivos, a procura da eficácia e da eficiência no funcionamento da máquina Administrativa. São essas principais linhas de acção e medidas - as mais marcantes desde 2000 - que passaremos em revista de forma sucinta.

O XIV Governo Constitucional refere no seu Programa que é importante demarcar o que compete ao Estado e à Administração Pública e o que deve ser entregue à gestão pela sociedade, dando ênfase ao papel essencialmente regulador do Estado. A esta ideia será dada continuidade pelo Governo seguinte ao assumir que deverá ser dado espaço à intervenção e iniciativas privadas em áreas onde estas ajam com maior eficiência e mais eficácia, referindo ainda que “nessas circunstâncias o Estado deverá reservar-se a um papel de garante da qualidade e da melhoria dos serviços”. Esse mesmo Executivo, encabeçado por Durão Barroso, afirma no documento “Linhas de Orientação para a Reforma da Administração Pública” que o país precisa de um novo modelo de Administração Pública assente na ideia de “menos Estado e melhor Estado”, complementando essa percepção com a afirmação de que “um Estado excessivamente grande não é, normalmente, um Estado forte e muito menos um Estado eficiente” e “um Estado que, directamente, quer fazer tudo e intervir em todas as áreas corre o risco de não fazer bem coisa nenhuma”.

É bem vincada aqui, ainda de acordo com o documento acima citado, uma nova filosofia, própria de um Estado Moderno, no qual as funções de regulação assumem uma importância crescente, fazendo valer a perspectiva de que “um Estado central mais pequeno pode ser mais eficaz e prosseguir melhor as suas funções essenciais de serviço público”.

Assume-se assim, com um carácter quase vinculativo por força da transposição para o programa de um Governo constitucional, a passagem do Estado “majorante” (Cadilhe, 2005) para um Estado essencialmente regulador que reserva para si as funções essenciais do serviço público, externalizando para o sector privado/sociedade civil as funções que por eles possam ser desenvolvidas e dinamizando os mecanismos de mercado que garantam a sua boa execução.

Outra medida inovadora que marca a transição da Administração Pública portuguesa é a afirmação de uma cultura de excelência norteada por princípios de avaliação e reconhecimento do mérito e da responsabilidade, em função do cumprimento de objectivos (Programa do XV Governo Constitucional, 2002), que se consubstanciará na introdução do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública – SIADAP. A entrada em vigor do SIADAP constitui o momento de ruptura, sob o ponto de vista legislativo, com o modelo de gestão burocrática e marca a introdução da gestão por objectivos⁴⁰ no Serviço Público português, senão vejamos que no anterior sistema de classificação de serviço eram os atributos pessoais que dominavam o modelo enquanto que a partir deste momento com o SIADAP são os resultados, o cumprimento dos objectivos, que assumem o papel preponderante na avaliação do desempenho (Madureira e Rodrigues, 2007).

Em 2007 o Governo vigente faz aprovar um novo modelo do SIADAP – Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública⁴¹ – que acentua a lógica da gestão por objectivos globalmente disseminada pelas organizações, com a criação dos subsistemas de avaliação dos serviços, dos dirigentes (agora incluindo os dirigentes superiores) e dos trabalhadores. Surge também como alteração a aplicabilidade do SIADAP aos órgãos e serviços de apoio do Presidente da República, da Assembleia da República, dos tribunais e do Ministério Público e respectivos órgãos de gestão e, ainda, a outros órgãos independentes, ainda que com as adaptações impostas pela observância das correspondentes competências. Ponto polémico até aos dias de hoje, mas que continua inalterável, é a manutenção do sistema de percentagem para a diferenciação de desempenhos (vulgo sistema de quotas), inclusive até aos dias de hoje.

Surgem, ao longo destes mais de 10 anos de processos de “modernização administrativa”, algumas iniciativas que denotam claramente influência de modelos de Governança no papel que o Estado atribui a si mesmo e, conseqüentemente, nas posições a adoptar pela Administração Pública. Temos assim que, desde o XIV Governo, passa a existir uma tentativa de simplificação de procedimentos na vida dos cidadãos e das

⁴⁰ A Gestão por Objectivos (GPO) é uma metodologia de Gestão, apresentada por Peter Drucker. Para informação mais detalhada ver Drucker (2004).

⁴¹ Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro.

empresas, a promoção de uma aproximação da Administração ao cidadão e, inclusive, a pretensão de aproximar os órgãos de decisão das pessoas, trazendo-as de volta a um papel de real participação na concepção e adopção de políticas públicas. Uma Administração distante, pouco transparente, complicada e morosa não serve os cidadãos, tendo, alias, o efeito contrário de descrença e afastamento junto daqueles que nela deviam confiar e dela se deviam sentir próximos.

Resultado do atrás descrito é a concretização de iniciativas como o Programa SIMPLEX que, exactamente, pretende “tornar mais fácil a vida dos cidadãos e das empresas na sua relação com a Administração e, simultaneamente, contribuir para aumentar a eficiência interna dos serviços públicos” ou o PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado – que tem como objectivos a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos pela Administração e colocar essa mesma Administração mais próxima e dialogante com o cidadão.

O XVII Governo Constitucional (2005-2009) afirma no seu programa que não pretende “fazer uma mítica grande reforma da Administração Pública”, por oposição às proclamadas reformas anteriores, mas antes conduzir “um processo reformador para alcançar uma Administração eficaz, que sirva bem os cidadãos, à altura do que se espera de um Estado Moderno”. Estamos perante afirmações que mantêm o rumo de anteriores Executivos na busca da relação óptima com o administrado sendo de realçar, no entanto, a utilização da expressão “tornar a Administração amiga da Economia” como referência, entre outros, ao peso do constrangimento orçamental e à redução da dimensão da Administração central (objectivo de menos 75 mil efectivos em 4 anos) inerente ao novo papel de um Estado mais regulador e menos maximalista, ainda que não seja de toda uma verdade insofismável que a Administração Pública portuguesa tenha efectivos a mais, podendo apontar-se talvez uma não correcta distribuição dos mesmos como causa para essa tão repetida e badalada questão⁴².

Por último, o XIX Governo (com inicio de funções em 2011) tem como objectivos a cumprir no seu mandato, de acordo com o Programa de Governo, “reduzir o peso do Estado”, “desenvolver um Estado ágil e inovador (...) que preste serviços de qualidade aos cidadãos” e “promover um Estado que dignifique os seus agentes (...) e invista na sua capacitação”, através de medidas concretas, já definidas, que passam por limitação das admissões, pelo decréscimo anual de 1% dos funcionários na AP Central e pela redução de cargos dirigentes em, pelo menos, 15% e, aparentemente como peça central das mudanças

⁴² De acordo com o Boletim de Emprego Público N.5, da DGAEP, é estimado em 507.930 funcionários o quadro geral de emprego na Administração Pública Central. Importante referir que, ainda de acordo com o BOEP, desse número, cerca de 370.000 funcionários pertencem aos Ministérios da Defesa, Educação e Saúde.

preconizadas, a promoção de políticas de mobilidade de Recursos Humanos na AP. Até ao momento, com o objectivo de concretizar as intenções atrás enunciadas, foi já divulgado o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado – PREMAC, que pretende dar continuidade ao PRACE, imprimindo, no entanto, novo ritmo, sobretudo no tocante a redução (como o próprio nome não esconde) e mobilidade de trabalhadores em funções públicas, podendo apenas ser previsto o seu resultado mas havendo lugar ao necessário compasso de espera para perceber a verdadeira dimensão das medidas que vão sendo, pouco a pouco, anunciadas.

A concluir a análise elencaremos algumas das mais marcantes iniciativas que tiveram lugar em Portugal, no âmbito de Programas de Modernização da Administração Pública dos vários Governos, fazendo uma descrição por ano, de 2001 até ao presente:

- 2001 – Criação do Secretariado da Modernização Administrativa
- 2002 – Criação da UMIC – Unidade de Missão Inovação e Conhecimento
- 2003 – Criação do Conselho Consultivo da Reforma
- 2004 – Publicação do SIADAP
- 2005 – Criação UCMA – Unidade de Coordenação de Modernização Administrativa
- 2006 – Lançamento SIMPLEX e Regime Mobilidade Administração Pública
- 2007 – Publicação do SIADAP (novo modelo)
- 2008 – LVCR (Lei 12A/2008) e RCTFP (Lei 59/2008)
- 2009 – Regime da mobilidade voluntária na Administração Pública
- 2010 – SimpLEGIS e Plano de acção para a formação profissional dos trabalhadores da Administração Pública 2011 - 2013 (RCM 89/2010)
- 2011 – PREMAC

Percorremos assim, de forma resumida, o período que decorre desde a revolução democrática de 1974, momento marcante de câmbio no que à Administração Pública diz respeito, e, um pouco mais em pormenor, mais de uma década de alterações político-administrativas no seio da Administração do Estado em Portugal. Durante este período foi sendo interiorizada uma nova filosofia baseada nos modelos de gestão, tentando aproximar o funcionamento da máquina pública do sector privado mais orientado para os resultados e com metas de desempenho e posteriormente rumou-se a uma abordagem que tinha o cidadão no centro e como objectivo a participação activa do administrado e do chamado 3º sector nessa mesma sociedade, esta última com resultados mínimos. Actualmente, o rumo parece indicar que se caminha em direcção a uma redução do peso do Estado mas, tendo agora sido iniciada mais uma “reforma”, resta apenas aguardar para ver que percurso seguem as ideias iniciais do actual Governo. Independentemente de novos paradigmas,

modelos ou sistemas esta participação tem de ser sempre parte integrante de qualquer visão de futuro, para o bem da Administração Pública portuguesa, de Portugal e, sobretudo, dos próprios portugueses, ainda que, infelizmente, no contexto da sociedade portuguesa e provavelmente em grande parte das sociedades, a cultura cívica não é *ainda* suficientemente desenvolvida para prosseguir com o paradigma da *Governance* (Ferraz e Madureira, 2009).

1.4. ESPECIFICIDADE DA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA

Depois de nas páginas iniciais deste 1º capítulo se ter focado a evolução da Administração Pública até às mais recentes perspectivas organizacionais, colocadas em prática nos dias de hoje ou debatidas na actualidade com vista à sua aplicação futura, depois de analisada a mudança ocorrida em Portugal à luz desses mesmos modelos/paradigmas e feita referência à situação actual, será abordado de seguida, como forma de introdução do modelo de formação específico a apresentar, a especificidade da Administração Pública, enquanto ciência e organização única, detentora de características que a distinguem das demais entidades que constituem as sociedades.

Como ponto prévio à análise do carácter único da Administração Pública, parece-nos importante iniciar o elenco dessas mesmas especificidades por uma constatação que tem que ver com o âmbito de actuação a cargos dos serviços públicos e que, embora podendo parecer óbvia, não deve deixar de ser referida. Rosenbloom (2009) relembra a esse propósito que a Administração Pública cobre actividades que vão desde a exploração espacial à limpeza das ruas, sendo assim difícil a sua definição exacta.

Vários autores (Rosenbloom, Giauque, Mozzicafreddo) têm defendido que a Administração Pública difere da Administração Privada⁴³, apresentando argumentos que versam sobretudo sobre o seu carácter manifestamente político, sobre a tutela legal a que está obrigada e que pode condicionar a sua actuação e sobre a necessidade de prossecução do interesse público geral. São essas particularidades, entre outras que consideramos igualmente relevantes, que descreveremos de seguida.

A Administração Pública deve reger-se por linhas de Justiça, equilíbrio, imparcialidade e solidariedade e tem como obrigação a prestação de contas, de responsabilização pelo trabalho desenvolvido com a utilização de dinheiros públicos. Todo o

⁴³ Para Christopher Pollitt existem factores de diferenciação entre os sectores público e privado, que são incontornáveis e irão condicionar, se não mesmo desvirtuar, a aplicação de conceitos e técnicas oriundos do sector privado no sector público, elencando depois um conjunto de 7 factores, dos quais se destacam “responsabilidade perante os representantes eleitos”, “gestão de pessoal” e “enquadramento legal” (Bilhim, 2000).

seu funcionamento está sob a direcção do Poder político, em concreto do Governo, que não só dirige os serviços e a actividade da administração directa do Estado, como superintende a administração indirecta e exerce a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma, de acordo com o proclamado na CRP, art.º 199 respeitante à competência administrativa do Governo. O sector público detém ainda a exclusividade do poder coercivo e exerce, legalmente mandatado, a sua autoridade por via de um conjunto de poderes públicos.

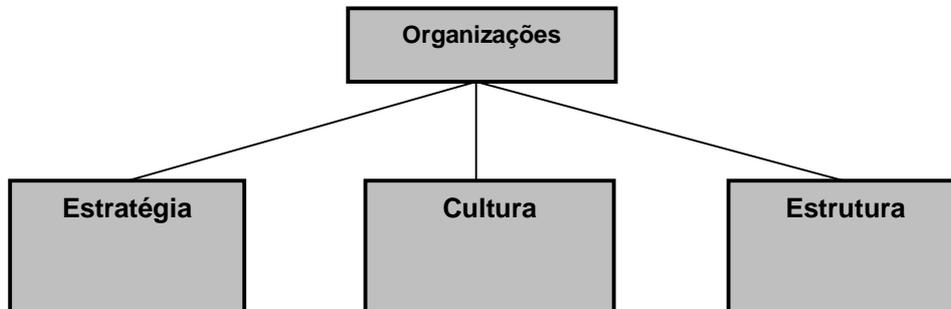
Os organismos do sector público caracterizam-se também pelo seu papel específico em alguns domínios que os diferenciam de outros organismos, incluindo aqueles que, sendo privados, possam ser responsáveis pela execução de determinados serviços “públicos”. Apesar de se ter vindo a assistir a um incentivo à competição entre serviços públicos de forma a que, em resultado desse estímulo, se verificasse uma melhoria da sua qualidade, o mesmo não acontece na relação público/privado na medida em que as organizações públicas ou “produzem” bens exclusivamente públicos (ambiente, defesa) ou podendo esses bens ser, em parte, do domínio privado (saúde, ensino, cultura), a sua produção/distribuição não pode ser inteiramente entregue a esse sector com o objectivo de garantir um acesso tendencialmente universal, decorrente do alargamento das funções do Estado Providência. Nesse sentido, a criação de valor é também peculiar pois realiza-se através de actividades ou programas públicos que pode considerar-se não terem clientes directos (e.g. programa de vacinação), tendo sim como objectivo a prossecução do interesse geral e buscando a equidade. Tomando este exemplo, pode considerar-se que alguns bens públicos não têm preço e também a sua avaliação é, por vezes, de difícil medida.

Decorrente disso, há uma substituição do mercado pelo processo político, na medida em que é a este último, em detrimento do anterior, que cabe a orientação da actuação dos organismos públicos. Temos assim alterações que resultam de decisões hierarquicamente recebidas e que visam o bem comum e não o seguir de um rumo com base na relação empresa/cliente que têm sobretudo em conta as expectativas, vontades e anseios destes últimos. Neste sentido, pode considerar-se que, por vezes, a situação monopólica da Administração Pública em alguns domínios leva a que a habitualmente supremacia teórica da procura ceda lugar à ditadura da oferta (Schnapper *apud* Mozzicafreddo, 2001).

Da Administração Pública espera-se também que tenha uma gestão necessariamente mais rigorosa, decorrente do facto de utilizar dinheiros públicos. Nessa condição é directamente responsável pela execução das políticas públicas o que obriga, por vezes, a que a gestão não se encerre na versão orçamental, procurando também ter em conta as responsabilidades do Estado, providenciando bens e serviços, na tentativa de corresponder às necessidades da população. Exemplo desta estreita relação é o facto de ser o Parlamento, eleito pelos cidadãos, que vota o seu Orçamento de funcionamento.

De acordo com Giauque (2003), as organizações são habitualmente definidas em três dimensões, a saber, a Estratégia, a Cultura e a Estrutura.

Figura 1.3.



No entanto, estas três dimensões não fazem justiça à complexidade específica e às particularidades das organizações públicas pelo que o autor propõe três aspectos adicionais, como sejam, o carácter político das organizações públicas, o seu carácter legal e a cultura particular da Administração. Nas linhas anteriores foram analisados os dois primeiros, pelo que importa referir que essas duas características resultam na criação de uma terceira, que é a cultura particular nas organizações, associada com a natureza especial da sua missão de Serviço Público.

As regras internas do Serviço Público são impessoais, com o objectivo de serem imparciais, visto que sem a clara separação entre o sector público e o sector privado os valores democráticos do Serviço Público (imparcialidade, autoridade legal, ...) não poderiam ser tão rigorosamente aplicados. Desta forma pode considerar-se que os valores legais e democráticos estão relacionados com a cidadania e os valores privados são compatíveis com uma abordagem mais “clientelista” (Leigl *apud* Giauque, 2003).

Diferentemente do sector privado, as organizações públicas têm uma segunda função de produção - sendo que a primeira, comum ao público e privado, passa por conjugar os recursos e as suas tarefas com o objectivo de equilibrar as contas ou até fazer algum lucro - que é a Gestão das Políticas Públicas (GPP), ilustrada no exemplo que diz que “o Privado pode, ou não, produzir iogurte. O Departamento de Estradas não é livre de não manter as vias de circulação” (Thoenig *apud* Giauque, 2003). Decorre daqui que a GPP é muito restritiva da actuação das organizações do sector público e que estas têm um espaço de manobra e uma liberdade de actuação muito inferior à das contrapartes do sector privado (Knoepfel e Varone *apud* Giauque, 2003).

Pode concluir-se que o sector público funciona segundo normas e lógicas políticas contraditórias resultantes dos factos políticos, institucionais e sociais (Wright *apud* Mozzicafreddo, 2001), o que exige que seja organizado com base na uniformidade, na

impessoalidade, na força dos procedimentos e no controlo democrático dos recursos colectivos, ao invés do sector privado que se rege pela rentabilidade e numa relação directa com o cliente. Essa mesma relação, do ponto de vista dos serviços públicos, encontra como interlocutores os cidadãos enquanto utentes, clientes, beneficiários, contribuintes, eleitores e eleitos (Mozzicafreddo, 2001), o que demonstra que o grau de exigência na relação entre as partes se avoluma quando está em causa a Administração Pública.

Em suma, a especificidade do sector público tem sobretudo que ver com o facto deste, enquanto instrumento do Estado, funcionar segundo normas e lógicas políticas enquanto nas organizações empresariais, ao contrário, a racionalidade está no seu próprio fim. Confrontam-se, pois, o interesse geral e o serviço público em oposição com o interesse particular e a lógica de mercado, motivo pelo qual ambos têm, obrigatoriamente, de proceder de forma diferenciada. As instituições públicas regem-se pela resposta às necessidades colectivas expressas pelo cidadão ao passo que as instituições privadas se regem, predominantemente, pela resposta ao benefício e à rentabilidade particular, em estreita relação de reciprocidade com o cliente (adaptado de Mozzicafreddo, 2001).

Face à natureza particular e específica do trabalho desenvolvido na e pela Administração Pública é de fulcral importância que os seus trabalhadores, em particular os Técnicos Superiores, adquiram um conjunto de competências transversais que lhes permitam o eficaz cumprimento das suas funções públicas, logo a partir do momento em que iniciam essas mesmas funções. A legislação do sector Estado como o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), o Código da Contratação Pública (CCP) e o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) assim como a essência própria do Direito Administrativo justificam que esses novos funcionários possam ter à sua disposição uma formação inicial em Gestão e Administração Pública. Será esse o âmbito do II Capítulo, onde será proposto um modelo de plano de formação inicial para os técnicos superiores da Administração Pública que se traduza na melhoria das suas capacidades.

CAPÍTULO II – DO DIAGNÓSTICO DA ORGANIZAÇÃO À APRESENTAÇÃO DO MODELO

2.1. DIAGNÓSTICO DA AP PORTUGUESA E APRESENTAÇÃO DO TEMA

Cabe neste subcapítulo estreitar a abordagem à temática do trabalho de projecto e passar assim à apresentação do tema e diagnóstico do organismo em que o modelo se insere, que, no caso concreto, não é um organismo mas sim um conjunto de organismos que correspondem à totalidade do que constitui a Administração Pública Portuguesa, visto que apresentaremos uma proposta de modelo de Formação Inicial para todos os técnicos superiores, recém-ingressados, na Administração Pública Central.

Para além do desenvolvimento do modelo de trabalho de projecto, que será levado a cabo no subcapítulo 2.5, iniciaremos o diagnóstico, na sua acepção de conhecimento sobre algo no momento presente em que decorre essa interpretação, da Administração Pública de um ponto de vista quantitativo e qualitativo, procurando assim traçar um panorama global que melhor permita um enquadramento actualizado justificativo da posterior apresentação do modelo de melhoria dos procedimentos relativos ao domínio da Formação a que nos propomos.

2.1.1. DIAGNÓSTICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA

Tendo por base os dados da DGAEP – Direcção Geral da Administração e Emprego Público, organismo da Administração Pública com responsabilidades no domínio da gestão dos recursos humanos e que tem como missão “apoiar a definição das políticas para a Administração Pública nos domínios da organização e da gestão, dos regimes de emprego e da gestão de recursos humanos, assegurar a informação e dinamização das medidas adoptadas e contribuir para a avaliação da sua execução” com destaque para a disponibilização de informação estatística sobre o emprego público e sobre os recursos organizacionais que permitam sustentar as políticas, podemos traçar um retrato próximo⁴⁴ do que é hoje a Administração Pública em Portugal.

Para efeitos deste trabalho iremos considerar apenas os números relativos à Administração Pública Central, pois é relativamente aos técnicos superiores que nela

⁴⁴ Recordemos, a este propósito, as palavras do Sr. Secretário de Estado da Administração Pública na apresentação do livro “Projectos de Inovação na Gestão Pública”, em 6 de Outubro de 2011, quando afirmou que não tinha conhecimento preciso do número total de funcionários públicos nem do nº total de Fundações. Ainda assim, os dados que apresentamos são os da BOEP, baseados, sobretudo, na recolha efectuada pelo Sistema de Informações de Organização do Estado (SIOE).

desempenham funções que o modelo de formação que apresentamos se destina. Deixaremos, pois, excluída desta análise a Administração Regional e Local, que, de acordo com dados do Portal PORDATA relativos a 2005, representavam, respectivamente, 38.823 e 130.650 trabalhadores, ou seja, perto de 23% do número total de trabalhadores da Administração Pública Portuguesa, se considerarmos, a dados de 2005, o valor total de 747.880 funcionários⁴⁵.

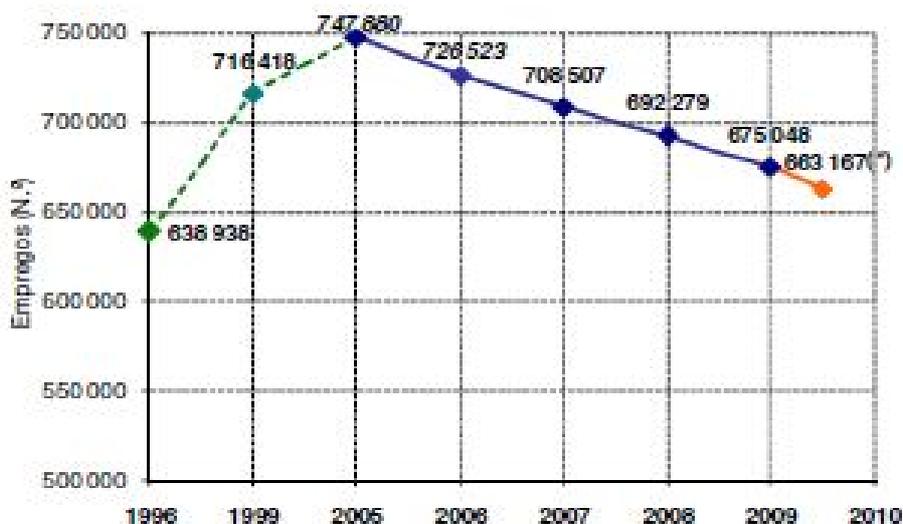
No Capítulo I, ponto 1.3. analisámos a evolução da Administração Pública Portuguesa, sobretudo de 1974 em diante tentando perceber as consequências dos principais eventos – Revolução de 74 e entrada na CEE – no caminho percorrido, pelo que limitar-nos-emos a fazer referência neste subcapítulo, para que não incorramos em repetições desnecessárias e redundantes, aos números mais recentes e às perspectivas, actuais e vindouras, que caracterizam o Serviço Público em Portugal, recorrendo, sobretudo, aos dados disponibilizados pela DGAEP, às declarações públicas de membros do Governo, aos relatórios de Organizações Internacionais e aos comentários sobre estas questões levadas a cabo por especialistas da área.

No final de Junho de 2011 (dados provisórios), de acordo com dados mais recentes constantes da página da DGAEP, o emprego na administração central representava 9,1% da população activa, para um total na Administração Pública Central de 507.930 postos de trabalho estimados. Este número terá decrescido entre 30 de Junho de 2010 e 30 de Junho de 2011 cerca de 15 mil trabalhadores (BOEP n.º 5, 2011), o que demonstra que a estratégia de redução dos efectivos, justificada ou não, independentemente dos motivos (não esquecer a chamada “corrida às reformas” provocada pelo facto das condições de aposentação virem gradualmente a tornar-se menos favoráveis para aqueles que se mantinham no exercício activo de funções públicas regulares), tem mantido o seu ritmo.

No entanto, esse movimento de redução do número de funcionários vem já decorrendo continuamente desde 2006 (BOEP n.º 3, 2010), fruto do Programa do XVII Governo Constitucional, que tinha como objectivos “*criar um programa plurianual de redução da dimensão da Administração central*” e “*criar a regra global de entrada de um elemento recrutado do exterior por cada duas saídas para aposentação ou outra forma de desvinculação*”, tendo tal como fim a diminuição, em pelo menos 75 mil efectivos, do pessoal da Administração Pública, ao longo dos quatro anos da legislatura, o que, a avaliar pelos números oficiais, parece ter sido atingido, como se pode verificar na figura abaixo.

⁴⁵ Aos dias de hoje, esta relação poderá, e deve seguramente, ser diferente uma vez que se sabe que o número total é inferior, não sendo, no entanto, possível fazer a distinção, com dados de 2011, entre o número de trabalhadores da AP Central, Regional e Local sabendo-se, sim, que para a primeira o valor é, em 30 de Julho de 2011 (previsão), de 507.930 funcionários.

Quadro 2.1



Fonte: BOEP N.º 3 (DGAEP, 2010)

No entanto, porque estes processos não são intermináveis e, até ao momento, tem-se assistido a um decréscimo significativo, parece-nos que estaremos a chegar a um momento em que estagnará, ficando o número de funcionários próximo do actualmente registado, ainda que, possivelmente, com reajustamentos e mobilidade de funcionário entre serviços⁴⁶. A este respeito pode verificar-se, na quadro abaixo, uma evolução do número de postos de trabalho na Administração Pública de 1986 a 2005, cuja análise poderá ser complementada com os dados da figura acima, que trata os anos mais recentes e pelos dados das linhas anteriores que reflectem o período 2010-2011.

⁴⁶ Resta, no entanto, aguardar pelas medidas do actual Governo, dando cumprimento ao PREMAC, no sentido de saber qual o rumo a seguir relativamente à AP e aos seus trabalhadores: se uma aposta na redução *tout cour*, se uma aposta clara e séria na mobilidade, com manutenção do efectivo total, como forma de colmatar falhas onde as há e de eliminar excessos onde estes existam.

Quadro 2.2

Unidade: postos de trabalho



Nível de Administração	Unid.	1986 (*)	1988 (*)	1991 (*)	1996	1999	2005
Administração central (AC)	n.º	384 448	405 034	418 868	500 535	566 548	578 407
Administração regional e local (AL)	n.º	79 873	80 334	90 864	138 509	149 870	169 473
Administração pública (AP) total	n.º	464 321	485 368	509 732	639 044	716 418	747 880
<i>Outros indicadores:</i>							
Peso do emprego na AC na população activa	%	8,5	8,7	8,6	10,5	11,0	10,4
Peso do emprego na AP na população activa	%	10,2	10,4	10,5	13,3	13,9	13,5
Emprego na AC por 1000 habitantes	n.º	38,3	40,4	42,0	49,7	55,6	54,7
Emprego na AP por 1000 habitantes	n.º	46,3	48,5	51,2	63,4	70,3	70,8

Fonte: BOEP N.º 3 (DGAEP, 2010)

Outras informações, como sejam as despesas com pessoal, a caracterização do emprego na administração central por género, escalão etário e nível de escolaridade, a evolução do emprego público na administração central detalhada por ministérios ou uma análise pormenorizada do emprego público na administração autárquica, podem ser encontradas nos BOEP n.º 3, 4, e 5, publicados, respectivamente, em Outubro de 2010, Maio e Setembro de 2011 e disponíveis para consulta e *download* no site desta Direcção-Geral.

Utilizando como referência uma intervenção intitulada “*Reforma da Administração Pública, 2010, ou ... O Desnorte na Gestão Pública*” (Corte Real, 2010), actual por ter sido proferida há pouco mais de um ano e com um tom crítico relativamente às reformas da Administração Pública, é-nos dado a conhecer o lado contrário do acima referido⁴⁷ relativamente à redução de funcionários e, até, em relação a outros dados apresentados como positivos para a execução orçamental e melhoria organizacional da Administração Pública. A autora refere, pois, que “está hoje provado que os efectivos não diminuem, a despesa com o pessoal aumenta e a despesa com remunerações, não obstante os congelamentos, continua a subir”.

Compete também, no âmbito de um diagnóstico da Administração Pública Portuguesa tratar com uma breve referência aqueles que poderão ser vistos como os principais problemas e, daí, as decorrentes oportunidades que, em 2011 e no futuro, a AP,

⁴⁷ Afirma a autora que “as despesas com o pessoal continuam a aumentar. De acordo com os dados de execução orçamental de Janeiro a Maio de 2010 o aumento foi de 1,1%; Os valores com remunerações certas e permanentes continuam a aumentar: o aumento foi de 1,7% no mesmo período; estima-se que continua a haver aumento do nº de funcionários públicos. Regista o Relatório do Banco de Portugal de 2009 (p88) o *ligeiro* aumento do *número de funcionários públicos que contrasta com as reduções em 2006 e 2007 e a estabilização em 2008*; Se tivermos em conta o total da aposentações ocorridas em 2010, o nº de aposentados desde 2005 ronda os 120 000 aposentados. As admissões entretanto ocorridas só podem ter sido de muitos milhares”.

enquanto conjunto de serviços públicos de um Estado Social (deixando de parte a discussão sobre mais ou menos Estado ou sobre se é este o modelo correcto), enfrenta, para mais, tendo em conta que os tempos próximos não parecem indicar períodos de crescimento ou de grande disponibilidade financeira, o que se reflecte, obviamente, a nível dos Recursos Humanos e da dinâmica das pessoas, elementos imprescindíveis para o bom funcionamento do Estado e centrais no que respeita à implementação do modelo de Formação a apresentar mais à frente. Se tivermos em consideração a relevância e o impacto da Administração Pública para a sociedade, esta tem sempre que se constituir como parte da solução e não ser vista como a causa dos problemas de Portugal.

Não querendo ser exaustivo, podemos enunciar quatro grandes desafios, sobretudo internos, para uma AP mais capaz e mais potenciadora da sua verdadeira missão de se constituir ao serviço de Portugal e dos cidadãos portugueses: em primeiro lugar, temos pois que uma nova Administração exige uma alta função pública e uma função dirigente mais competente, motivada e isenta, acabando com o ciclo de nomeações exclusivamente políticas⁴⁸, por vezes com critérios de mérito e pertinência dificilmente entendíveis; em segundo, especial atenção ao processo de recrutamento e selecção dos melhores, tendo de ser, para tal, criadas as condições para que o Serviço Público seja visto como uma carreira incentivadora e que justifique o desejo de a ela pertencer dos melhores alunos pós-licenciados e não como, sobretudo, um local onde há emprego e onde este é, de alguma forma, seguro e garantido⁴⁹, em terceiro lugar, a questão das carreiras e progressões, a qual poderemos ligar a motivação dos funcionários, pois não existe sistema nenhum que possa funcionar sendo baseado no mérito e na qualidade, se esse mesmo mérito só é teoricamente reconhecido e, na prática, não existe diferença alguma entre quem trabalhe, se esforça e está motivado relativamente àqueles que se limitam a comparecer no local de trabalho.

Nesse domínio, o SIADAP - com as injustiças que o sistema pode cometer -, o actual congelamento de progressões, prémios e outros incentivos e um percurso de 120 anos para se atingir um utópico topo de carreira não são, por certo, elementos que contribuam para uma maior dedicação dos trabalhadores; por último, mas não menos importante, a questão da Formação, tema deste trabalho, na medida em que é necessária, no campo da Administração Pública, a efectivação de uma estratégia integrada de Formação⁵⁰ que

⁴⁸ A este propósito, Isabel Corte Real (2010) sugere a criação de uma Comissão formada por individualidades de grande prestígio e isenção, sediada preferencialmente na Assembleia da Republica, pelo crivo da qual teriam de passar as nomeações de altos cargos públicos.

⁴⁹ Sobre esta questão ver o último parágrafo do subcapítulo 2.4.2.1.

⁵⁰ A Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2010 estabelece um plano de acção que vai já ao encontro do que deva ser uma estratégia integrada, tendo 3 objectivos essenciais: a) o acesso

permita a existência real de um ciclo que principie numa aferição das necessidades de Formação de todos os organismos públicos⁵¹ e das diferentes carreiras que os constituem e conclua com uma avaliação efectiva, de que falaremos mais em detalhe no ponto 2.5.5 adiante.

2.1.2. APRESENTAÇÃO DO TEMA

Pretende-se que o II Capítulo deste trabalho seja aquele onde é apresentado o tema e é efectuado um diagnóstico da organização em que o modelo proposto se insere, o que concretizamos no subcapítulo anterior. Cabe agora, antes de serem desenvolvidos os aspectos mais teóricos e, de seguida, mais práticos do modelo de Formação a propor, uma breve apresentação do tema e uma explicação da sua relevância para o panorama da Administração Pública em Portugal.

Porquê a Formação? Porquê a formação dos técnicos superiores? Porquê a formação dos técnicos superiores no período inicial do exercício das suas funções? No caminho que se vem percorrendo no sentido da modernização da Administração Pública, caminho esse que é um processo contínuo dado que nunca se pode considerar a reforma um acto acabado mas sim um processo, as pessoas deverão ser, sem dúvida, um elemento central: as pessoas, enquanto cidadãos que lidam com a AP no seu dia-a-dia e que têm obrigatoriamente uma relação com o Estado, enquanto utentes que procuram a AP para a resolução de problemas ou as pessoas, enquanto trabalhadores da AP que vêem no Estado a sua entidade patronal e que, pode dizer-se, estão nos “dois lados da barricada” na medida em que, mesmo sendo “servidores públicos” não alienam a sua primeira condição de cidadão/utente. Sobre estes últimos, é evidente que só há melhoria se a produção acompanhar a satisfação do profissional, daí a total atenção à pessoa e ao rigor do respeito pela sua dignificação no trabalho (Rodrigues, 2002).

Tendo em conta todas as condicionantes conhecidas, algumas atrás referidas, como sejam o actual modelo de gestão de carreiras, o sistema de reconhecimento do mérito, a avaliação de desempenho, pensamos que, através da Formação, possa existir alguma forma de recompensa e que esta, fruto do seu papel central no processo de aprendizagem ao longo da vida comum a todas as pessoas, pode decisivamente contribuir para uma melhoria das competências dos trabalhadores e, por acréscimo, de uma melhor prestação

efectivo à formação a todos os trabalhadores; b) a adequação da oferta às necessidades; c) a avaliação do impacto da formação (para mais detalhe ver o ponto 2.2. adiante).

⁵¹ Não sendo este o objectivo central deste trabalho propõe-se para este propósito a utilização de uma metodologia criada pelo INA e já validada no que respeita à Avaliação de Necessidades de Formação em Organismos Públicos – MANFOP (Rato, Baptista e Ferraz, 2007).

de serviços públicos aos cidadãos. O modelo de formação proposto – FITAP – é direccionado apenas para os técnicos superiores⁵² na medida em que consideramos estes como os que mais podem contribuir para a tão falada “reforma”, pois são os que possuem o grau de tecnicidade mais específico, aqueles que se mantêm nas suas funções independentemente dos dirigentes, os que, decorrente do seu trabalho diário e da gestão que fazem dos assuntos, podem propor as necessárias mudanças e identificam a necessidade das pequenas melhorias que podem resultar em grandes alterações, esses que, se podemos utilizar o termo, podem ser apelidados de “massa crítica” da Administração Pública de Portugal.

Nesse sentido, importa perceber quantos são os técnicos superiores e qual a evolução do seu crescimento. De acordo com a DGAEP, o nível de tecnicidade do emprego na administração central continua a ser bastante mais elevado na administração central do que para a população empregada em geral: em 2011, perto de 56% dos trabalhadores na administração central possuem habilitação de ensino superior (contra cerca de 16% da população empregada) representando um aumento de cerca de 6,6 pontos percentuais em comparação com a mesma taxa registada para 2005 (ver quadro abaixo).

Quadro 2.3.

Níveis de escolaridade (ISCED)	Estrutura (%)		
	31 Dez. 2005	31 Dez. 2010	30 Jun. 2011 (p.)
Menos de 4 anos de escolaridade	0,2	0,1	0,1
1 - Ensino básico (1.º e 2.º ciclo)	16,8	10,1	9,6
2 - Ensino básico (3.º ciclo)	12,1	12,8	12,5
3 - Ensino secundário (11.º ano)	9,0	5,5	5,3
4 - Ensino secundário (12.º ano ou equiv.)	12,7	16,4	16,9
5 - Ensino superior (bacharelato)	7,3	5,0	4,9
5 - Ensino superior (licenciatura)	38,1	43,8	44,1
6 - Ensino superior (mestrado, doutoramento)	3,7	6,3	6,7
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: BOEP N.º 5 (DGAEP, 2011)

Se, ao invés de uma análise por habilitações, optarmos por uma análise baseada no cargo ocupado e uma caracterização numérica e não percentual, podemos verificar que, de acordo com a mesma fonte, existem em Junho de 2011, 24.788 técnicos superiores, representando perto de 4,9% dos perto de 508 mil trabalhadores da Administração Pública Central existentes à data (ver quadro abaixo). A aparente discrepância entre o número de

⁵² No entanto, justifica-se, por inteiro, que possam existir programas específicos para as outras duas carreiras (Assistente Técnico e Assistente Operacional), do mesmo modo que existem, desde 2003/2004, cursos destinados exclusivamente a formação de Dirigentes públicos.

funcionários com nível de escolaridade “Ensino Superior” (56%) e a percentagem de técnicos superiores (4,9%) pode ser explicada pelo facto de existirem outros grupos que detêm habilitações superiores mas que se constituem em carreiras próprias, como sejam, entre outras: Informática; pessoal de Investigação; pessoal de Inspeção; Magistrados; Diplomatas; Médicos e Docentes ou ainda por existirem funcionários com qualificações superiores que estão nas carreiras de Assistente Técnico ou Assistente Operacional seja por já possuírem esse grau académico aquando do momento da entrada nessa carreira ou pelo facto de, tendo essa qualificação sido obtida num momento pós-entrada, nunca ter sido possível a sua reclassificação, figura essa que se encontrava prevista no Decreto-Lei n.º 497/99 o qual, inclusive, foi já expressamente revogada pelas Leis 12A/2008 e 59/2008.

Quadro 2.4.

Cargos / Carreiras / Grupos	Emprego na administração central (N.º)						30-Jun-2011 (prov.)			
	31-Dez-2007	31-Dez-2008	31-Dez-2009	30-Jun-2010	31-Dez-2010	30-Jun-2011 (p.)	Variação homóloga		Variação semestral	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	N.º (6)-(-4)	% (6)/(-4)	N.º (6)-(5)	% (6)/(5)
Dirigente Superior	1 415	1 335	1 211	1 196	1 177	1 149	-47	-3,9	-28	-2,4
Dirigente Intermédio	4 486	4 545	4 574	5 275	5 538	5 396	121	2,3	-142	-2,6
Técnico Superior	25 578	26 472	24 931	24 518	24 844	24 788	270	1,1	-56	-0,2
Total	529 306	523 117	522 925	523 984	512 424	507 930	-16 054	-3,1	-4 494	-0,9

Fonte: BOEP N.º 5 (DGAEP, 2011)

Apresentados os números, percebidas as motivações e já aflorado, ainda que de forma sucinta, o modelo de formação a ser detalhado mais à frente neste trabalho, iniciaremos no subcapítulo seguinte, antes das análises comparativas entre tipologias de Formação, uma apresentação mais teórica e enquadradora, de base, relativamente à formação no contexto específico do Serviço Público.

2.2. A FORMAÇÃO NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A importância dada a esta questão é recente, uma vez que, tradicionalmente, não havia lugar à formação na Administração Pública Portuguesa já que o importante era a indoutrinação das rotinas administrativas, de forma a transformar os funcionários em agentes neutros e frios da aplicação de regra geral ao caso concreto (Rocha, 2010). Ainda de acordo com o mesmo autor, é com o II Plano do Fomento (1968-1973) que, pela primeira vez, se chama à atenção para a necessidade de “organizar cursos de formação e aperfeiçoamento profissional a níveis diversos”. Assim, face ao desinteresse em dotar os funcionários de mais qualificações/competências (ou, pelo contrário, o interesse em que eles

não as “ganhassem”), não é de estranhar que os governos constitucionais, depois da Revolução de 1974, tenham herdado uma massa de funcionários, genericamente, mal qualificados e desmoralizados. Era, pois, necessário, em grande escala, o lançamento de programas de formação e desenvolvimento profissional como vista a mudar as concepções tradicionais no seio da Administração, pois, como se veio a verificar pelo Relatório da OCDE de 1996 sobre Portugal, até 1974 não existia nenhuma política integrada no que dizia respeito à formação profissional (Madureira, 2004).

Nesse sentido, pode considerar-se que a mais significativa medida⁵³ dos primeiros anos do período democrático no que à formação dos serviços públicos diz respeito, a nível individual e organizacional, foi a criação do Instituto Nacional de Administração – INA, em 1979, tendo como base um modelo inicial semelhante ao da ENA francesa, que analisaremos com mais algum detalhe no ponto 2.5. deste trabalho. Posteriormente, em 1980, é criado o Centro de Estudos e de Formação Autárquica⁵⁴ que, ao contrário do INA, vocacionado para a Administração Central, tinha como missão desenvolver acções no campo da formação do pessoal técnico e administrativo da administração local, assistindo-se, durante este período e em simultâneo, à organização pelos Ministérios de programas de formação na sua área técnica, existindo em 1988 um total de 116 unidades de formação, divididas entre 10 Ministérios e a Presidência do Conselho de Ministros. No entanto, apesar da profusão de iniciativas legislativas, do movimento de modernização/organização administrativa e da criação de organismos públicos, “mesmo assim, só se pode falar de uma política sistematizada de formação no decurso dos anos 90 com o PROFAP⁵⁵, que procurou estabelecer uma ligação entre a formação e os objectivos de modernização” (Madureira, 2004).

Merecem destaque, dada a sua importância no domínio da Administração Pública, o CEAGP e a Formação de Dirigentes, ainda que por razões diferenciadas. O primeiro, iniciado em 2000, por ser um programa que procura que os jovens licenciados ingressem no Serviço Público através de um processo de selecção baseado unicamente no mérito individual (abordaremos, mais em detalhe, o Curso no ponto 2.4. adiante) e a segunda,

⁵³ Faz-se referência a “mais significativa medida” no domínio da Formação pois, entre 1974 e 1979, foram tendo lugar outras iniciativas que procuraram responder à lacuna neste domínio existente em Portugal, como sejam a criação do Serviço Central de Pessoal, que tinha como objectivo formalizar uma formação mais reflectida e sistemática para os funcionários (Madureira, 2005).

⁵⁴ O Decreto-Lei n.º 98/2009, de 28 de Abril, extingue o Centro de Estudos e Formação Autárquica, I.P., sucedendo-lhe a Fundação CEFA, I.P., com o objectivo de contribuir para o aperfeiçoamento e a modernização da administração autárquica, através da formação dos seus agentes, da investigação aplicada, da assessoria técnica e da edição de obras especializadas.

⁵⁵ O PROFAP – Programa Integrado de Formação para a Modernização da Administração Pública foi financiado em 75% pelo FSE e pelo FEDER e teve 2 fases: 1992-1993 e 1994-1999.

iniciada em 2004 pelo INA, entretanto leccionado também por Universidades, que visa dotar aqueles indicados para / cujo objectivo é assumir cargos de direcção⁵⁶, intermédia ou superior, com os conhecimentos e competências necessárias a uma posição de liderança, com as inerentes responsabilidades que tal acarreta.

Sobre a formação para cargos de Direcção⁵⁷, não sendo o tema central do presente trabalho, importa, no entanto, referir os números do INA de 2010 (85 acções realizadas para um total de 2452 participantes) e a mais recente legislação – Portaria n.º 146/2011, de 7 de Abril – que tem como objecto “a definição e a regulamentação dos cursos de cuja frequência com aproveitamento depende (...) o exercício de cargos de direcção superior e intermédia ou equiparados nos serviços e organismos da administração pública central”. Esta legislação, ao substituir a Portaria n.º 1141/2005, de 8 de Novembro, actualiza as disposições desta última no que diz respeito à frequência dos cursos recomendados para o exercício das funções dirigentes e regulamenta, adicionalmente e como novidade, os termos em que se deve processar a formação de actualização dos dirigentes. Para além dessa inovação, é vontade do legislador, em conjunto com as entidades acreditadas para levar a cabo estes cursos, dar mais importância a determinadas matérias⁵⁸ e a que haja, no que respeita à formação de actualização, um regime orientado no sentido de uma maior flexibilidade, permitindo a selecção de módulos de formação pelos dirigentes em função das suas necessidades.

São ainda parte integrante da referida Legislação os Regulamentos dos diferentes cursos para Dirigentes:

- CAGEP: Curso Avançado em Gestão Pública
- FORGEP: Programa de Formação em Gestão Pública
- CADAP: Curso de Alta Direcção em Administração Pública
- Formação de Actualização dos Dirigentes de Nível Superior
- Formação de Actualização dos Dirigentes de Nível Intermédio

⁵⁶ Nos cargos de Direcção em Portugal, ao contrário do que acontece no Reino Unido e nos EUA onde a taxa de renovação aquando da mudança de Governo/Administração é de cerca de 10%, verifica-se um sistema de carreira no qual grande parte dos altos Dirigentes é nomeada politicamente o que resulta em uma maior taxa de renovação (Ferraz, 2008), havendo assim um maior número de possíveis novos Dirigentes a necessitar de formação específica. O actual Governo, de acordo com as indicações iniciais, parece querer alterar esta tendência, despolitizando as nomeações de Dirigentes.

⁵⁷ Para um aprofundamento sobre a Formação de Dirigentes em Portugal veja-se Ferraz (2008), Ferraz e Madureira (2006) e Alves e Moreira (2007).

⁵⁸ O referido RCM advoga o reforço em matérias como a gestão estratégica, a simplificação e modernização administrativas, a inovação, a aplicação de metodologias de trabalho optimizadas por tecnologias de informação, o conhecimento e prática de políticas de igualdade de género e utilização de inteligência emocional, bem como o aprofundamento de uma cultura de meritocracia nos serviços públicos suportada na diferenciação de desempenho.

Para concluir este subcapítulo dedicado à formação no contexto específico da Administração Pública e antes de passar ao subcapítulo sobre Competências, a melhor forma será analisar, sucintamente, a mais recente legislação, não exclusiva de quem ocupa cargos de Direcção, que tomou a forma da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 89/2010, de 17 de Novembro, cujo objecto é o Plano de acção para a formação profissional dos trabalhadores da Administração Pública no período 2011-2013⁵⁹. Este documento estratégico, que foi preparado com a pretensão de dar continuidade aos esforços do XVIII Governo⁶⁰ na melhoria dos serviços públicos por via da qualificação e da modernização, define um conjunto de sete grandes acções a desenvolver, visando três objectivos essenciais:

- Garantir, até 2013, o acesso efectivo à formação profissional a todos os trabalhadores em funções públicas na Administração Pública Central;
- Adequar a oferta formativa às necessidades dos trabalhadores e dos serviços;
- Avaliar o impacto da formação na qualidade dos serviços prestados e na produtividade dos trabalhadores.

Feito o diagnóstico da AP, apresentado o tema - incluindo uma indicação do público-alvo do modelo de formação -, referida a formação no contexto específico da AP assim como analisada a mais recente produção legislativa neste domínio e as possíveis alterações que poderão surgir por via do novo Governo, seguir-se-á no subcapítulo seguinte uma breve abordagem sobre Competências, a sua evolução história e a apresentação de possíveis definições. Pretende-se, desta forma, introduzir os princípios orientadores do modelo de Formação para técnicos superiores a descrever no ponto 2.5.

2.3. BREVE ABORDAGEM SOBRE COMPETÊNCIAS

Tendo sido introduzido no subcapítulo anterior a questão da formação na AP passaremos agora a um breve abordagem sobre Competências, elemento central do modelo nelas baseado que será apresentado mais à frente. Tal como muitos outros conceitos do domínio sócio-pedagógico, este deles não difere na medida em que é passível de ter várias interpretações/entendimentos dependendo do ambiente e contexto nos quais corre a sua

⁵⁹ Um dos objectivos do Programa Nacional de Reformas PORTUGAL 2020 (aprovado em Conselho de Ministros de 20 de Março de 2011) é exactamente “concretizar o Plano de Acção 2011-2013 para a formação profissional de todos os trabalhadores em funções públicas em Portugal, constante da Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2010”.

⁶⁰ Com as eleições antecipadas e a eleição do novo Governo também as questões ligadas ao domínio da formação na AP sofrerão, previsivelmente, alterações que, de momento, continuam a ser aguardadas. É assim admissível que o Plano em causa tenha um período de vigência muito curto.

utilização sendo que, se procurarmos começar com uma definição mais curta, as Competências podem ser vistas como um “combinação de conhecimentos, aptidões e atitudes adequadas ao contexto”.

Etimologicamente, o *termo* competência, é de origem latina “*competens*” que significa “que vai com”, “o que está adaptado a”, sendo que, de acordo com Silva (2006), a *expressão* competência surge em 1955, por Chomsky e ligada ao campo da linguística. Já a *noção* de competência, na língua francesa, é datada de final do século XV num contexto jurídico, ampliando-se a partir do final do século XVIII, de acordo com o mesmo autor que cita Bronckart, o significado de competência para o nível individual, passando a designar toda a capacidade que seja devida ao saber e à experiência. Nas décadas de 1960 e 1970, o entendimento das competências orientava-se para o mundo do trabalho e da produção. Nasce, nos Estados Unidos, nesta época, a elaboração de um modelo genérico de competências de gestão. No que respeita à qualificação profissional, o termo competência surge somente na década de 1970 no momento em que a Sociologia, Pedagogia e Psicologia estudam a vida do sujeito e a própria exigência social. A partir dos anos 80 do séc. XX assiste-se a uma transição na utilização de conceitos de qualificações para competências, com especial intensidade na utilização deste último na literatura sociológica e da economia do trabalho.

Actualmente, no que ao campo dos Recursos Humanos diz respeito, antecipa-se um caminho no sentido de assistir a uma substituição do papel central que era até aqui conferido à gestão dos postos de trabalho, nos seus vários domínios, por uma Gestão baseada em Competências, em particular no que refere à sistematização dos processos de aprendizagem, aos perfis de competências individuais e ao sentido que é dado por cada trabalhador ao seu trabalho (Almeida, 2004), até porque as pessoas têm de verificar que mais qualificação produz melhoria nas suas vidas e as organizações devem perceber que mais qualificação significa mais oportunidades, mais competitividade e maior capacidade de “sobrevivência” numa economia globalizada (Leitão, 2007).

No que às diferentes definições do conceito⁶¹ diz respeito, temos que, no dizer de Isambert-Jamati, existe um maremoto semântico na definição de Competência (Silva, 2006). E esse polimorfismo causa confusão no termo competência, traçando significados diferentes no âmbito da sua abordagem quando associada a saberes, conhecimentos e qualificações. O conceito de competência é alvo do paradoxo que caracteriza as sociedades de informação, em que os novos conceitos que visam dar conta das suas especificidades e

⁶¹ A obra “Competências – Formar e Gerir Pessoas”, permite uma caracterização mais completa do entendimento de Competências, sendo a análise realizada de acordo com vários prismas, entre os quais se destacam as particularidades dos contextos onde o conceito é utilizado, as diferentes perspectivas disciplinares do mesmo e as suas múltiplas dimensões (Parente, 2008).

transformações se tendem a banalizar pela sua utilização mediática (Costa apud Parente, 2008)⁶². Alguns autores consideram os conceitos de *Competência* e *Competências* como sinónimos enquanto outros, entre os quais Zarifian e Le Boterf, os distinguem (Parente, 2008).

No modelo *taylorista* da organização de trabalho, que tinha como características, entre outras, a hierarquização, a racionalização e a divisão de funções e era marcado pela estabilidade e rigidez, predominavam as noções de qualificações do trabalhador enquanto, nos dias de hoje, com uma envolvente dinâmica, flexível e de instabilidade pontua a valorização das competências dos trabalhadores, que assim se encontram mais preparados para a lógica de mercado actual. Impõem-se agora novas exigências que passam por dotar os trabalhadores com “perfis de banda larga” que os capacitem para fazerem face aos imprevistos, à flexibilidade de actividades e à resolução de problemas (Parente, 2008).

As *Competências*, contrariamente às Qualificações, resistem à categorização (Dugué apud Parente, 2008). As Qualificações podem ser provadas pela apresentação de documentos ligados à concretização de determinado percurso escolar, académico ou formativo enquanto as *Competências* são demonstráveis através dos saberes detidos e utilizados pelos trabalhadores face às situações concretas de trabalho. O critério principal de diferenciação entre qualificação e competência⁶³ reside no facto das qualificações serem conhecimentos e aptidões passíveis de serem descritas, ensinadas e aprendidas de forma objectiva e no seu carácter funcional (Erpenpeck e Heyse apud Bohlinger, 2008). O conceito de competência, pelo contrário, abrange ainda aspectos da personalidade individual adequados a uma utilização proveitosa (a nível profissional). Assim, o objectivo do desenvolvimento de competências é sobretudo formar estruturas de personalidade atendendo às exigências de alteração dentro do processo de transformação e da futura mutação económica e social (Vonken apud Bohlinger, 2008).

Para Ceitil (2006), são entendidas como “modalidades estruturadas de acção, requeridas, exercidas e validadas num determinado contexto” ou, ainda de acordo com o mesmo autor, fazendo referência específica à competência “orientação para o cliente”, a “manifestação de comportamentos orientados para o acompanhamento, escuta e análise das necessidades dos clientes, quer internos quer externos, visando desenvolver propostas específicas que permitam dar respostas às suas necessidades, apresentando as melhores alternativas/soluções e assegurando o cumprimento dos compromissos assumidos”.

⁶² Relativamente à banalização, de referir que “no Google «competências» dá qualquer coisa como 4.210.000 entradas” (Imaginário, 2010).

⁶³ Esta transição não desvaloriza a lógica da qualificação em detrimento da lógica da competência. O que acontece é que uma complementa a outra, é uma adaptação à nova dinâmica social (Silva, 2006).

Importante também, na explanação do que são, ou não, competências referir que estas não são simplesmente recursos (saberes, saber fazer, saber ser), pois só há verdadeiramente competências quando esses recursos são aplicados à acção (Le Boterf, 2005). Ainda nas palavras do mesmo autor “não são listas intermináveis de saberes” mas sim um “saber mobilizar”⁶⁴ esses mesmos recursos que se encontram à disposição. Também no sentido de efectuar distinções, existe uma diferenciação clássica entre qualificações e competências sendo que, independentemente da diversidade de opiniões que existe, podemos considerar as competências como uma construção organizacional, na medida em que a sua validação é realizada dentro de uma organização, e as qualificações⁶⁵ como um constructo social, significando isso que o seu reconhecimento é feito através de referências colectivas (diplomas e certificados).

Com a transição da Idade Industrial para a Idade da Informação e do Conhecimento dá-se também uma mudança ao nível das Competências e das qualificações. Se, até à mudança de paradigma, as competências técnicas eram as valorizadas, a formação era nula e o trabalho assentava em mão de obra não qualificada e assente em rápida substituição, na sociedade em que vivemos presentemente são valorizadas as competências interpessoais, estamos perante a necessidade de existência de uma mão-de-obra competente e qualificada e, claramente, há uma interdependência entre as competências técnicas e as competências sociais. Nesse sentido e tendo em conta que as emoções são muito importantes para o processo de tomada de decisão (Damásio apud Ascenso, 2006), não deve ser posta de lado a inteligência emocional, não podendo, desta forma, deixar de ser referenciadas também as competências emocionais. Sobre a sua importância, “*some emotional competences are at least twice as important as technical skills*” (Bonnstetter apud Cavaco, 2006).

A integração da noção da competência na organização do currículo e programas, escolares e de formação, dá origem à pedagogia das competências. Para esta pedagogia as competências são aquisições, aprendizagens construídas (Faustino, 2009). Neste domínio formativo, avaliar competências implica observar os alunos/formandos, directa ou indirectamente, na realização de actividades, tão próximas quanto possível de situações autênticas, usando para tal um conjunto de instrumentos que permitam a recolha de evidências sobre o desenvolvimento (parcial ou geral) das competências do aluno ou sobre a sua demonstração em situação (Peralta apud Silva, 2006). Ora, não sendo possível fazê-

⁶⁴ O mesmo autor defende que a competência se realiza na acção dando como exemplo que “possuir conhecimentos ou capacidades não significa ser competente” porquanto “podemos conhecer o direito comercial e redigir contratos mal escritos” (Le Boterf apud Faustino, 2009).

⁶⁵ A qualificação pode ter três dimensões: conceitual, social e experimental (Schwartz, 1995) e podemos, igualmente, identificar-lhe três acepções de qualificação (Manfredi apud Faustino, 2009).

lo em contexto real de trabalho, fará parte do programa do Curso a realização de um trabalho final que versará sobre um tema de interesse para o serviço no qual o participante trabalha, procurando desta forma que este, através da “realização de actividades tão próximas quanto possível de situações autênticas”, possa ter um contacto mais profundo e sistematizado com o funcionamento da Direcção Geral, Instituto ou Entidade que representa, assunto que detalharemos mais à frente, aquando da apresentação do modelo, no ponto 2.5.

Aflorado já o modelo FITAP, é igualmente importante, com base no ciclo de desenvolvimento contínuo das competências dos indivíduos e das organizações (Definição, Diagnóstico, Desenvolvimento e Monitorização), haver acompanhamento à etapa seguinte às de definição, diagnóstico e desenvolvimento, prosseguindo para a etapa final de monitorização, que irá fazer perceber os pontos de sucesso e aqueles que justificam ser alterados (no caso concreto, em edições seguintes de cursos de Formação Inicial na Administração Pública). Esta é a etapa que, em geral, não é prosseguida o que faz com que, na realidade nacional, não seja evidente o impacto, resultante da avaliação, de programas de formação (Nunes, Marques e Andrade, 2010). A esta questão dedicaremos atenção particular quando da apresentação do modelo, no ponto 2.5.5.

Em jeito de conclusão deste subcapítulo, que pretendeu introduzir e abordar as Competências, terminaremos, antes de passarmos a uma análise comparativa e diferenciadora entre diferentes modalidades de Formação, referindo que, para uns, a competência é concebida como uma potencialidade invisível, interior e pessoal enquanto, para outros, são comportamentos observáveis, exteriores e impessoais (Silva, 2006).

2.4. ANÁLISE COMPARATIVA DE MODALIDADES DE FORMAÇÃO

2.4.1. Formação Inicial

A Formação Inicial, como o próprio nome indica, é toda aquela formação que tem lugar numa fase primeira de um percurso. Esta seria, pois, uma definição básica, evidente, mas muito simplista e que não espelha a diversidade de interpretações que este termo pode reflectir.

Assim, esta etapa do percurso formativo não tem uma definição única variando conforme o contexto a que nos reportamos. Temos que, de um ponto de vista académico, a formação inicial pode corresponder ao ensino básico e obrigatório que um estudante/aluno

tem de percorrer, variando a sua duração de acordo com o país⁶⁶; de um ponto de vista profissional poderá ser entendida, de acordo com o documento “Terminologia de Formação Profissional”, como a “*formação que visa a aquisição das capacidades indispensáveis para poder iniciar o exercício duma profissão. É o primeiro programa completo de formação que habilita ao desempenho das tarefas que constituem uma função ou profissão*” (CIME, 2001); ou por último, integrada no contexto profissional mais específico das organizações públicas (ainda que eventualmente considerada dentro do segundo subtipo), aquela que prepara para o início de funções públicas e para o desempenho de cargos dirigentes⁶⁷.

No que respeita à Administração Pública, a actual “Formação Inicial”, com excepção dos cargos dirigentes que têm por obrigação legal a frequência de cursos que os habilitem ao desempenho dessas mesmas funções, está contemplada no RCTFP, no seu artigo 75º, e, sobretudo, na LVCR, artigo 12º. Ambos os artigos atrás referidos dizem respeito à formação que tem lugar no período inicial de um contrato de trabalho, isto é, no chamado Período Experimental⁶⁸. Ora este Regime faz apenas uma breve referência às “acções de formação ministradas pela entidade empregadora pública ou frequentadas por determinação desta (...)”, enquanto a Lei refere que, para efeitos da avaliação final, devem ser tomados em consideração, entre outros, os “resultados das acções de formação frequentadas”.

Pode assim perceber-se que, mesmo havendo menção às actividades de formação a terem lugar na fase inicial do percurso profissional no sector público, não existe um verdadeiro Programa de Formação Inicial, *integrado e estruturado*, que dote os trabalhadores recém-contratados de competências/qualificações transversais ao desempenho das suas futuras actividades na Administração Pública, para mais depois da anunciada intenção de extinção do INA, organismo que, no desempenho das suas atribuições, levou a cabo uma edição piloto de um curso de génese semelhante ao FITAP mas sem que isso permita apreender com a avaliação e repercutir tal em edições futuras, assim como a continuidade necessária para afirmar que estamos perante um programa seguro no domínio da formação dos novos Técnicos Superiores, diferentemente do que

⁶⁶ Mantendo a análise nos países sobre os quais, mais à frente, incidirá a comparação temos que em Portugal, o ensino obrigatório corresponde ao 12º ano de escolaridade; no Reino Unido a educação é obrigatória dos 5 aos 16 anos (11 anos de escolaridade); e em França a escolaridade é obrigatória dos 6 aos 16 anos (10 anos de escolaridade).

⁶⁷ Sobre a Formação de Dirigentes Públicos recomenda-se a leitura de Ferraz e Madureira (2006).

⁶⁸ O período experimental corresponde “ao tempo inicial de um contrato de trabalho, durante qual a entidade empregadora e o trabalhador tem a possibilidade de ponderar o seu interesse na manutenção do contrato em causa (...)” (art. 104º, nº 1 e 2 e art. 105º, nº 1, Código do Trabalho) ou “ao tempo inicial de execução do contrato e destina -se a comprovar se o trabalhador possui as competências exigidas pelo posto de trabalho que vai ocupar” (art. 73º, nº 1, RCTFP).

acontece, hoje em dia, com o CEAGP ou com a Formação de Dirigentes que trilharam o seu caminho e se constituem já como formação de referência.

2.4.2. Formação de Ingresso

É do entendimento comum que a Formação Inicial pode ter lugar *ex-ante* ou *ex-post*, no primeiro caso precedendo o momento da entrada do trabalhador, por forma a que a entidade tenha a garantia de que o mesmo iniciará a sua actividade já na posse das competências básicas necessárias e podendo, inclusive, ser utilizada também como momento de percepção da capacidade dos indivíduos para virem a preencher determinado posto de trabalho podendo a entidade, em última análise, optar pela não contratação se não estiverem reunidos os requisitos que entenda como básicos e no segundo caso sendo levada a cabo no momento imediatamente posterior ao início de funções, funcionando nesta situação como verdadeira formação inicial, na medida em que ocorre depois de estabelecida a relação de vínculo profissional entre a entidade patronal e o, já nesse momento, funcionário dessa mesma entidade.

No caso específico da Administração Pública esta formação *ex-ante* pode assumir-se, em algumas situações concretas, não só como *ex-ante* mas sobretudo como “Formação de Ingresso”, pois apenas o direito de acesso a um programa de formação, conseguido através de procedimento concursal publicado em Diário da República, e a sua conclusão com sucesso permitem aos indivíduos a entrada e o respectivo vínculo de Contrato de Trabalho em Funções Públicas ou similar, extravasando assim a definição mais redutora de formação “antes do evento”.

Em Portugal, de entre os vários exemplos de Formação de Ingresso como são a ministrada pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI)⁶⁹, a de ingresso na Carreira Diplomática, da responsabilidade do Instituto Diplomático⁷⁰ e o Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP), organizado pelo Instituto Nacional de Administração, IP (INA), que prepara os participantes para o ingresso na carreira geral de técnico superior na Administração Pública, escolhemos este último como modelo a descrever para efeitos de análise comparativa com a Formação Inicial e com o modelo “*Fast Stream*”, na medida em que é a de carácter mais abrangente, preparando futuros técnicos

⁶⁹ O ISCPSI tem por missão ministrar formação inicial e ao longo da vida aos oficiais de polícia da Polícia de Segurança Pública (PSP), através de ciclos de estudos conducentes à obtenção de graus académicos em ciências policiais e de ciclos de estudos não conferentes de grau académico, nos termos da legislação aplicável.

⁷⁰ O Instituto Diplomático tem como missão essencial “assegurar a formação de alto nível do pessoal diplomático e a elaboração de estudos de análise estratégica relevantes para a política externa portuguesa”

superiores com funções específicas diversas, ao contrário do ISCPPI e do ID que formam, respectivamente, oficiais da Polícia de Segurança Pública e membros do Corpo Diplomático.

2.4.2.1. CEAGP – Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública

O CEAGP – Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública foi criado pelo Decreto-Lei 54/2000 de 7 de Abril, é regulamentado pela Portaria 213/2009 e tem decorrido ininterruptamente durante os últimos 11 anos, estando actualmente a decorrer a 12ª Edição. Desde sempre a razão de ser do Curso, inspirado no “*Cycle de formation des hauts fonctionnaires*” existente na *École Nationale d’Administration (ENA)* desde 1945, tem sido constituir-se como uma das vias de renovação dos recursos humanos de qualificação superior na Administração Pública, sendo já responsável pela formação de cerca de 620 Técnicos Superiores.

Inicialmente prevista para formar os futuros dirigentes públicos, à semelhança do que acontece com a sua congénere ENA, a 1ª edição do Curso iniciou-se garantindo aos participantes que a concluíssem com sucesso o acesso à carreira de técnico superior na medida em que, de acordo com o Prof. António Correia de Campos, Presidente do INA na ocasião, por pressões várias foi impossível levar à prática em Portugal o modelo pensado⁷¹, que encontraria, como atrás se disse, reflexo no modelo francês. Desta forma, podemos considerar que o Curso teve no seu começo um primeiro percalço visto que não foi possível manter a génese de formação da futura classe dirigente da Administração Pública, preparada, de base, para assumir os lugares de Liderança e, desta forma, contribuir para o desenvolvimento do trabalho, individual e colectivo, a desempenhar pelo serviço público em Portugal. Sabendo-se da importância que os dirigentes, sobretudo os intermédios, têm no dia-a-dia das organizações, existem motivos para equacionar a mais-valia de se ter, à época, insistido e levado adiante a opção original, não sendo despiciente poder voltar a equacionar-se esse “regresso ao passado” com a implementação de um modelo semelhante nos dias de hoje, baseado numa escolha criteriosa e no mérito.

Mantendo a proximidade com o modelo original, o Curso sempre foi ancorado num sistema baseado na demonstração de competências académicas e através de um rigoroso processo de concurso de acesso que, tal como na ENA, tem como ideia orientadora que o recrutamento para ingresso na Administração Pública deva ser exigente, rigoroso e transparente, sem qualquer suspeita de preferência política ou pessoal.

De acordo com a página do CEAGP, o Curso apresenta três aspectos distintivos: a) propicia uma formação actualizada e consistente; b) desenvolve a capacidade de trabalho

⁷¹ Informação transmitida pelo próprio enquanto orador da cerimónia de 10º aniversário do CEAGP.

em equipa e de decisão; c) reforça as qualidades de criatividade e inovação. Já no que respeita ao seu funcionamento, embora tenha havido alterações ao longo das, até agora, 12 edições que tiveram variação no n.º de períodos escolares e no programa, o modelo actual tem a duração de um ano lectivo com 3 períodos.

O Plano Curricular do Curso, não entrando num detalhe exaustivo que implicaria percorrer pormenorizadamente todas as edições e as conseqüentes variações que o mesmo foi sofrendo em virtude das mudanças de paradigmas de gestão e das necessárias alterações ao entendimento do que deva ser uma formação desta índole, tem versado, não sendo o actual plano de estudos diferente, sobre matérias transversais como sejam as questões da Teoria da Administração, da Economia e Finanças Públicas, da Gestão e Avaliação e das Políticas Públicas.

Também o processo de colocação dos diplomados pelo CEAGP nos diversos organismos públicos foi sendo alterado ao longo do tempo. Se numa fase inicial os candidatos, ainda enquanto frequentavam a formação, tinham total liberdade para contactarem os diversos serviços com vista à sua integração e esta resultava exclusivamente desse contacto e da vontade mútua, nos últimos três anos passou a verificar-se um processo diferente que assenta no facto de existir, à data da publicação de abertura do concurso no Diário da República, uma lista com o nome das entidades e as áreas das quais querem recrutar os participantes sendo a escolha feita por estes últimos na fase inicial do percurso do CEAGP, após entrevista nos serviços pretendidos.

Por último, apesar das condições proporcionadas aos futuros diplomados (vencimento base, perspectivas de progressão na carreira e actualização do salário) se terem vindo a deteriorar, assistiu-se, para a 12ª edição, a um aumento do n.º de candidatos o que será, provavelmente e sem termos por base uma investigação específica sobre este assunto, resultado mais do contexto económico e do estado do mercado de trabalho do que de uma atractividade do ingresso no Serviço Público, que devia constituir-se como a razão principal. Pensamos que este assunto justificaria, inclusive, um tratamento mais pormenorizado em estudos próximos sobre a temática da Formação de Ingresso na AP.

2.4.3. “Fast Stream”⁷²

Para além da dicotomia mais clássica entre Formação Inicial e Formação de Ingresso pareceu-nos relevante incluir também uma apresentação deste modelo mais peculiar de Formação, não praticado em Portugal, que tem em vista uma progressão mais rápida na

⁷² Para uma leitura mais detalhada sobre o “Fast Stream”, em particular as suas origens históricas, as razões que levaram à sua criação, a sua gestão ora por entidades públicas ora a sua concessão atribuída a entidades privadas, ver Chapman (2000).

carreira e um assumir futuro de cargos de Liderança no Serviço Público. É o caso do modelo de *Civil Service Fast Stream*.

O *Fast Stream* (percurso rápido, numa tradução livre para o português) é um programa de formação, desenvolvimento e gestão de talentos, posto em prática no Serviço Público do Reino Unido, para licenciados que tenham potencial para se tornar os futuros líderes da Administração Pública. Ao contrário da Formação de Ingresso *tout court*, este tipo específico de Programa visa, desde o início, atrair jovens promissores que possam vir a trabalhar na *res publica* assumindo posições de chefia, preferindo esta opção a uma carreira no sector privado. Os candidatos são seleccionados, com base num processo aberto e assente no mérito, de acordo com o seu potencial para se tornarem líderes do futuro, esperando-se que possam vir a chegar ao *Senior Civil Service*.

Visto que o Programa *Fast Stream* tem por objectivo capacitar os futuros integrantes do *Civil Service*, faremos uma breve referência à constituição deste Serviço, antes de passarmos à apresentação, mais em detalhe, do Programa. Assim, cabe ao *Civil Service* a responsabilidade pela formulação das políticas do Governo e pela sua implementação, através dos serviços prestados directamente ao público. De acordo com o Boletim de Estatística do “*Office for National Statistics*” do Reino Unido, o *Civil Service* é constituído, em 31 de Março de 2010, por 527,484 funcionários que trabalham em 104 departamentos e agências governamentais nos mais variados sectores da sociedade essenciais ao funcionamento do Estado, como sejam a agricultura, industria, forças armadas, justiça, educação, transportes, impostos, economia, alterações climáticas, entre outras.

Voltando ao desenvolvimento do Programa *Fast Stream*, este é um sistema criado que tem como objectivo permitir uma mais rápida progressão na carreira, tanto de actuais funcionários como de “não vinculados” e ainda, para alguns postos, de cidadãos da Área Económica Europeia e da Commonwealth. Este sistema inclui a selecção para um curso de especialização (*Fast Stream Development Programme*), a frequência desse mesmo curso com aproveitamento e, de seguida, concluindo o processo de recrutamento, um período probatório cuja duração média é, em geral, de dois anos. O curso de especialização visa preparar os candidatos ao *Senior Civil Service* (Direcção de Topo), existindo 2 métodos diferentes de selecção:

a) O *Método de selecção geral*, ao qual se podem candidatar tanto *civil servants* como não *civil servants*, desde que possuam determinadas qualificações. Dada a abrangência do *Civil Service*, há um enorme número de áreas para as quais o curso, por via do ingresso no *Graduate Fast Stream*, está orientado, podendo, para estas, candidatar-se qualquer pessoa de qualquer área de licenciatura.

b) Existe também o *In-Service Fast Stream*, que, como o nome indica, é reservado e tem acesso exclusivo a funcionários públicos. Podem candidatar-se a este método de selecção apenas aqueles que tenham sido recrutados através de concurso público e que possuam já um ano de serviço.

Feita a exposição e descrição de cada um das tipologias de Formação – Inicial, de Ingresso e *Fast Stream* –, com especial destaque para a distinção entre formação inicial e de ingresso, terá lugar, de seguida, a apresentação do objecto principal deste Trabalho de Projecto, o Modelo FITAP.

2.5. APRESENTAÇÃO DO MODELO: FITAP (FORMAÇÃO INICIAL PARA TÉCNICOS SUPERIORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA)

O modelo de Formação Inicial para Técnicos Superiores – FITAP – pensado e agora proposto tem por objectivo o enquadramento e fortalecimento dos “servidores públicos” da carreira atrás referida, através de uma formação inicial introdutória às características particulares e distintivas da Administração Pública. Este modelo inovador e, à data em que foi pensado original, tem por objectivo a instituição de um quadro de formação único e integrado que substitua a formação “avulso” e, por vezes, desenquadrada que tem lugar no âmbito do período experimental para novos funcionários. O pressuposto primeiro, e mais importante, é que este modelo se constitua como uma formação obrigatória a todos aqueles que, na carreira de técnico superior, iniciam os seus percursos na Administração Pública, sendo esta, em conjunto com o trabalho desenvolvido ao longo dos meses de duração do referido período probatório, um dos elementos a ter em conta pelos orientadores para atribuição da classificação, da qual decorre, de acordo com a Lei 59/2008, de 11 de Setembro, a continuidade ou não do trabalhador no exercício de funções públicas, o que o distingue, desde logo, do curso FITS leccionado pelo INA que não prevê uma interacção com o período experimental nem a utilização da classificação como elemento para atribuição da nota final desse mesmo período (1ª Distinção).

Um período de 240 dias de “estágio” (este período é de duração variável em função da modalidade do contrato e da carreira de ingresso do trabalhador que é contratado) aplica-se a todos os trabalhadores integrados na carreira de técnico superior no serviço público pela primeira vez. A Lei que aprova o RCTFP – Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, no seu artigo 76º, obriga os novos funcionários a um período de estágio, terminando este com a avaliação do responsável de estágio sobre se o desempenho do funcionário público foi satisfatório como pré-requisito para a sua continuidade e passagem à efectividade. Assim, a nossa proposta vai no sentido de que seja desenvolvido um programa

de formação à medida, que inclui formação inicial para todos aqueles submetidos a este período experimental.

O sistema de desenvolvimento da carreira é uma parte inseparável do sistema de gestão de recursos humanos de qualquer serviço público/privado. É, portanto, necessário prestar uma atenção mais sistematizada às possibilidades de desenvolvimento de carreira dos funcionários, em especial através da formação, como forma de reforçar o potencial de gestão no serviço. Isso é extremamente importante, considerando que, face aos constrangimentos orçamentais sucessivos, a progressão na carreira tem sofrido alterações profundas e, desta forma, os tempos em que as organizações do sector público podiam escolher os melhores e os mais brilhantes sem qualquer esforço adicional e quando os trabalhadores eram movidos sobretudo por patriotismo e dever moral são já um passado distante e que não deve regressar.

O actual modelo de governabilidade exige melhor organização das actividades públicas sobretudo no que respeita às que derivam da intervenção do Estado na economia e na sociedade exigindo níveis acrescidos de qualidade e eficiência da Administração Pública. Tais exigências são multipolares: vão desde o aprofundamento da cidadania com respeito pelos interesses dos cidadãos e satisfação das suas necessidades à qualidade do serviço prestado e utilidade dos recursos investidos passando pela eficiência e transparência das políticas públicas em íntima ligação com a identificação dos objectivos e avaliação dos resultados.

Daqui resulta a conveniência em reformar a Administração Pública substituindo os modelos meramente procedimentais por outros que garantam a orientação para resultados, mercê da utilização das novas tecnologias de informação e comunicação e, sempre que justificável, através da gestão por programas, projectos e actividades. Estes macros objectivos necessitam de uma liderança forte e motivadora assim como um quadro de funcionários públicos, que permitam alavancar as organizações da Administração Pública para os objectivos das políticas públicas definidas pelo Governo.

Apesar da existência de modelos semelhantes em outros países pensamos que somente em raros casos podem reformas estrangeiras ser exportadas como produtos padrão sem levar em conta as suas funções e repercussões nas respectivas administrações. O sucesso só é possível se os novos instrumentos da reforma forem moldados para as necessidades específicas da administração, tendo em conta as particularidades dessa mesma cultura administrativa.

O FITAP, diferentemente de outros modelos de formação para públicos-alvo da Administração Pública definidos, leccionados por organizações públicas e privadas, parte de uma abordagem baseada em competências (2ª Distinção), nas competências que consideramos serem necessárias ao bom exercício de funções por parte de um funcionário

público – técnico superior – nos dias em que vivemos. O modelo idealizado vem assim ao encontro das necessidades referidas permitindo que os técnicos superiores da administração portuguesa apreendam e refresquem conceitos da maior utilidade e modernidade tendo em vista os desafios crescentes que um novo modelo de gestão lhes impõe e para que estes consigam que, com o seu desempenho, os níveis de eficiência e eficácia do seu trabalho diário contribuam para o melhorar da actividade do organismo onde estão integrados.

2.5.1. COMPETÊNCIAS A DESENVOLVER

As *competências transversais* são um conjunto de princípios e valores orientadores dos variados currículos, consideradas como necessárias ao desenvolvimento de uma actividade profissional. Estas devem ser comuns a vários contextos e, por isso, isentas de especificidades profissionais e situacionais, distinguindo-se das específicas pela apresentação de duas principais características – a transversalidade e a transferibilidade (Ceitil, 2006). Independentemente de Público ou Privado, visto que o desenvolvimento destas competências não é exclusivo do Serviço Público, pois, como o nome indica, são transversais, características como a capacidade de resolução de problemas, a tomada autónoma de decisões, a realização de actividades de forma responsável e crítica e a capacidade para trabalhar integrado em equipas são, hoje em dia, fulcrais e indispensáveis independentemente de estarmos a tratar a Administração Pública ou uma empresa de consultoria e avaliação do Sector não Estatal.

Já as *competências específicas à carreira* de técnico superior, mesmo que, como se deseja, sejam de perfil alargado, são diferentes em relação àquelas que um técnico privado que desempenhe a mesma gama de funções tem de ter, na medida em que existem especificidades das organizações públicas (tratadas no Capítulo I) que têm de ser tidas em conta. Assim, em relação à carreira de Técnico Superior da Administração Pública, as principais competências a desenvolver estão descritas no Quadro 2.11 e pretende-se que sejam melhoradas através das áreas temáticas do FITAP (Quadro 2.12). Estas, no caso concreto tomando como referência um grau académico mínimo de licenciatura e o desenvolvimento de uma actividade que envolva capacidade de gestão, independência e a liberdade para a criação de novas iniciativas e não apenas o desenvolvimento de tarefas administrativas, estão directamente relacionadas com uma actividade profissional por oposição às transversais que não estão associadas a um emprego, profissão ou função.

Quadro 2.5.

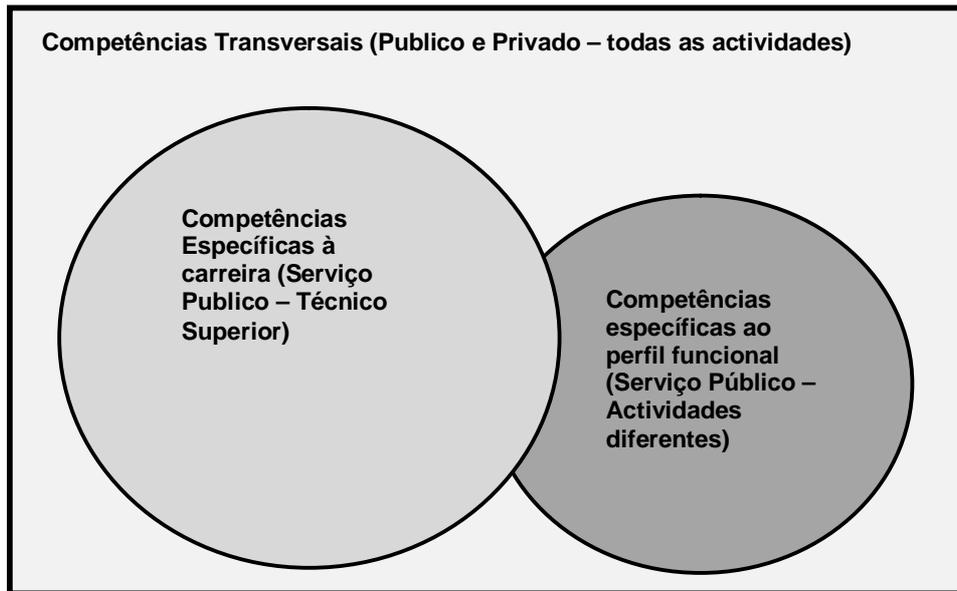
Competências	Compreensão
Capacidade de orientar o trabalho para resultados	Concretizar com eficácia e eficiência os objectivos do serviço e as tarefas e que lhe são solicitadas.
Capacidade para planear actividades correntes e projectos	Organizar e controlar a sua actividade e projectos variados, definindo objectivos, estabelecendo prazos e determinando prioridades.
Capacidade para analisar informação	Identificar, interpretar e avaliar diferentes tipos de informação e relacioná-la de forma lógica e com sentido crítico.
Capacidade de se adaptar a novos saberes	Ajustar o dia-a-dia às variáveis do ambiente e empenho na actualização técnica.
Capacidade de iniciativa	Empenhado em resolver problemas com soluções ajustadas
Capacidade para manter uma forte relação com o serviço	Compreender e integrar o contributo da sua actividade para o funcionamento do serviço
Capacidade para o relacionamento interpessoal	Interagir adequadamente com pessoas com diferentes características e em contextos sociais e profissionais distintos
Capacidade de comunicação	Expressar-se com clareza e precisão, ser afirmativo na sua exposição e respeitar as ideias dos outros
Capacidade para se integrar em equipas multidisciplinares	Saber gerar o progresso no trabalho através de participação activa
Capacidade de inovação e qualidade	Conceber novas soluções para o cumprimento das atribuições profissionais e desenvolvimento de novos processos
Capacidade para coordenar pequenas equipas	Orientar e dinamizar equipas e grupos de trabalho, com vista ao à concretização dos objectivos
Capacidade para negociar	Defender o interesse da organização procurando estabelecer acordos e consensos

Fonte: Portaria n.º 1633/2007

Por sua vez, as *competências específicas ao perfil funcional* dos profissionais que serão chamados à formação são variadas, dependendo do tipo de função que venham a executar. Dificilmente será possível conseguir congrega, dentro de limites de tempo justificáveis, todo um conjunto de matérias particulares dos diferentes exercícios

profissionais levados a cabo por um trabalhador da carreira de técnico superior na Administração Pública. Não é, pois, esse o objectivo desta Formação Inicial. Formação mais específica e precisa (e.g. Medicina Veterinária, Química, entre outras) será da responsabilidade dos serviços onde ingressam estes funcionários e levada a cabo de acordo com a definição da estratégia e dos planos de recursos humanos desses mesmos organismos.

Figura 2.1. - Relação entre Competências



2.5.2. TIPIFICAÇÃO DA FORMAÇÃO

A preparação dos técnicos para o melhor desempenho das suas actividades pode desenvolver-se em vários momentos sobre múltiplas formas de preparação. No modelo agora apresentado (uma mescla entre formação inicial e formação “à medida” para reforço específico de competências), a escolha, por critérios que têm que ver com a adequação das diversas modalidades e processos de transmissão de conhecimento, recaiu sobre:

- Formação em sala e Formação à distância (através do e ou b-learning)

Face ao tempo disponível – a formação não poderia prolongar-se por mais de 4 semanas na medida em que, contrariamente a programas de formação de ingresso (CEAGP), os participantes encontram-se já no exercício de funções – opta-se pelo modelo de formação em sala de aula, suportado por uma componente de formação à distância, através de uma plataforma de e-learning através da qual poderão ser promovidos fóruns de discussão e na

qual serão disponibilizadas as referências bibliográficas e demais elementos de consulta e informação, relativos a cada módulo.

Tanto os modelos de formação “on job” ou “outdoor”, ou por dificuldade de implementação, no caso do primeiro pois exigiria um maior numero de meios humanos que permitissem o acompanhamento “in loco” de todos os participantes na execução das suas tarefas do dia-a-dia, ou por inadequação, no caso do segundo pois a maioria das tarefas levadas a cabo por um Técnico Superior, com excepção das actividades cuja formação caberá no âmbito de formação especifica ao perfil funcional, não se passam no exterior.

- Sob a forma de Ensino centrado no Formador e Seminário

Das opções possíveis, pela utilização de diferentes processos andragógicos (que, no essencial, se elegem como Workshop, Seminário, Painéis de discussão, Ensino centrado no monitor, Ensino assistido por computador), a escolha pelo Ensino centrado no Formador e pelo Seminário justifica-se, em relação ao primeiro, pelo facto de, para alguns participantes, estas serem temáticas novas e que exigem um interlocutor presente e informado, com experiencia teórica e pratica nas matérias da AP, e não que a formação se centre no computador ou mesmo, unicamente, na discussão entre os participantes. No entanto, exactamente com o intuito de que o processo formativo não se torne apenas uma longa exposição, caberá uma vertente mais interactiva, sob a forma de Seminários (3ª Distinção), que deverão assentar na análise de casos e construção de saberes e em exercícios centrados no saber fazer.

Pretende-se que, em cada módulo, o método de condução lectivo seja alicerçado numa parte teórica, não superior a 70% do tempo total, e numa parte prática onde esses mesmos casos, previamente preparados e com relação com a realidade da AP portuguesa serão tratados. Tal implica que os participantes disponham já, como *baseline*, de um conjunto de competências transversais que durante o decurso da formação se espera sejam reforçadas, apreendendo durante este processos as necessárias competências específicas ao exercício futuro das suas actividades.

Igualmente importante para garantir a qualidade de ensino é o número máximo de participantes por acção de formação. Mesmo que o primeiro pensamento, para mais no momento financeiro actual, pudesse ir no sentido de maximizar possíveis proveitos através do aumento de alunos por cada curso tal não seria pedagogicamente correcto. Nesse sentido, cada edição do Programa de Formação Inicial terá, no limite, 20 participantes o que potenciará não só a vertente expositiva mas, sobretudo, a aprendizagem em Seminário através da constituição de grupos de trabalhos reduzidos onde cada elemento terá, sempre, um papel activo e interventivo.

Para concluir, a última referência diz respeito aos processos de aferição dos conhecimentos apreendidos pelos participantes, isto é, a forma como no Programa FITAP a avaliação irá decorrer. Para tal, tendo em conta a importância que damos a esta etapa do ciclo de Formação, falaremos deste assunto de forma mais detalhada no subcapítulo 2.5.5. propondo nessa ocasião um modelo global e que envolve momentos *a priori* e *a posteriori* relativamente ao decorrer do curso, permitindo assim que haja lugar a uma “verdadeira” avaliação.

2.5.3. ÁREAS TEMÁTICAS

O Programa de Formação terá uma divisão por 6 módulos, sendo cada módulo o elenco de vários conteúdos temáticos, nos quais serão reforçadas competências várias essenciais ao técnico superior da actual Administração Pública, como se descreve no quadro seguinte:

Quadro 2.6. - Programa de Formação

Áreas temáticas	Conteúdos temáticos
<p>1. Modelos de AP e Organização Administrativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecer a interação Estado, Política e Administração • Perceber a evolução da Administração através da análise dos diferentes modelos • Conhecer a filosofia do bem público, bem comum e serviço público • Entender a diferença entre organizações públicas e privadas • Conhecer o debate sobre os limites de intervenção do Estado • Integração dos valores éticos e deontológicos do Serviço Público • Acto e procedimento administrativo
<p>2. Política e Gestão Públicas em Portugal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Característica da gestão na Administração pública • Conhecer os fundamentos da moderna gestão pública • Funções do Estado e a gestão pública • Gestão pública e bem comum • Aquisição de conhecimentos sobre as políticas públicas na sociedade portuguesa • Modelos e Elaboração de Políticas Públicas • Saber formular um diagnóstico qualitativo e quantitativo da organização e do seu ambiente • Conhecer os componentes de uma política pública e sua projecção em Programas nacionais • Conhecer os modelos de formulação estratégica em escolhas públicas • Saber interpretar projecções demográficas • Saber interpretar projecções económicas • O planeamento estratégico integrado nas orientações de política pública e na gestão por objectivos • Avaliação nas diferentes fases do ciclo de planeamento (ante, mid, final e post)
<p>3. O Orçamento Público e a gestão financeira e material</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A especificidade da actividade financeira pública • A gestão financeira e orçamental portuguesa e interação com a CE/UE • Conhecer o ciclo de planeamento orçamental macro e o correspondente à organização no seu país • Conhecer as teorias de decisão sobre gastos públicos numa óptica de custo – benefício • Saber utilizar ferramentas informáticas para a gestão de recursos financeiros e materiais • Gestão de recursos materiais – o ciclo da Contratação Pública • Capacidade de orientar o trabalho para resultados • Os planos operacionais de gestão orçamental das organizações públicas
<p>4. Metodologias de Avaliação, Inovação e a Qualidade na AP</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecer a lógica e integração coerente de um ciclo de planeamento • Saber construir indicadores de gestão e avaliação • Metodologias de Avaliação PJ • Capacidade para planear actividades correntes e projectos

- Conhecer os diferentes Sistemas de Avaliação de Desempenho
- Conhecer o amplo movimento mundial em torno da simplificação administrativa
- Conhecer os Sistemas de Apoio à decisão e de Gestão Documental
- Análise da Gestão da Qualidade na Administração Pública em Portugal
- A EFQM – European Foundation for Quality Management e a sua definição de Qualidade
- O Modelo CAF
- Qualidade, Eficiência e Eficácia nos Serviços Públicos
- O planeamento da simplificação administrativa
- A avaliação do desempenho individual e de grupo

5. Comunicação e Informação

- Conhecer as possibilidades de gestão e tratamento de informação que facilitam a simplificação administrativa
- Saber construir e aplicar instrumentos de consulta ao cidadão
- Saber construir um plano de actuação em que se adequa o custo de um serviço à sua qualidade, à sua distribuição e à sua promoção enquanto útil ao cidadão
- Administração Pública Electrónica (e-government)
- Os ciclos internos de transmissão de informação
- Capacidade para analisar informação
- O marketing público como instrumento de aferição das organizações aos seus “clientes”
- Os sistemas de informação para a gestão a partir do levantamento de processos
- Os sistemas de suporte à decisão

6. Desenvolvimento organizacional, Liderança e Gestão de Pessoas

- Capacidade de manter uma forte relação com o serviço
- Conhecer a dialéctica construtivista da integração e diferenciação em torno de objectivos pessoais e organizacionais
- Conhecer as tendências sociais que geram exigências nas organizações e implicam novos desafios à motivação
- Saber construir um plano de valorização do capital humano
- Saber criar novas formas de estruturação do trabalho em função da eficiência, eficácia e satisfação
- Capacidade para o relacionamento interpessoal
- Capacidade para se integrar em equipas multidisciplinares
- Capacidade de iniciativa
- Capacidade para coordenar pequenas equipas
- Capacidade de se adaptar a novos saberes
- A gestão do capital humano em função do potencial de inteligência e crescimento pessoal
- A motivação e seus modelos mais comuns aferidos às organizações públicas

Assim, de acordo com uma hierarquização de competências a reforçar e tendo em conta os conteúdos temáticos acima descritos, houve lugar a uma necessária distribuição da carga horária (120h presenciais) pelos diferentes módulos, tendo o critério utilizado sido alocar mais horas às matérias mais centrais e estruturantes, procurando, ainda assim, que nenhum dos módulos, visto que todas são igualmente importantes, tivesse um número de horas diminuto e, desta forma, passível de ser restritivo de que os conhecimentos pudessem ser transmitidos e apreendidos pelos participantes. Desta forma, o Programa do FITAP terá a distribuição de tempos constante do quadro abaixo.

Quadro 2.7. – Módulos e Carga Horária

Módulos	Carga Horária	Porcentagem
1. Modelos de AP e Organização Administrativa	30H	25%
2. Política e Gestão Públicas em Portugal	20H	17%
3. O Orçamento Público e a gestão financeira e material	20H	17%
4. Metodologias de Avaliação, Inovação e a Qualidade na AP	20H	17%
5. Comunicação e Informação	15H	12%
6. Desenvolvimento organizacional, Liderança e Gestão de Pessoas	15H	12%
Sub-Total (Formação Presencial)	120H	100%
Plataforma E-learning	30H	-
Trabalho Final	30H	-
Total	180H	-

Do Plano Curricular e respectiva carga horária do FITAP fazem parte um total adicional de 60 horas, desdobradas em 30h de *e-learning* e 30h para preparação do trabalho final. A realização de um trabalho (4ª Distinção), a ser apresentado num prazo de 15 dias depois do final da formação mas cuja elaboração deverá ter início durante a sua frequência, que incida sobre um tema definido em conjunto com a entidade na qual o trabalhador desempenha as suas funções e, a um nível mais micro, que esteja directamente relacionado com o serviço no qual esteja colocado, tem como objectivo a "realização de actividades tão próximas quanto possível de situações autênticas", para que o trabalhador tenha, desde logo, um contacto mais profundo e sistematizado com o funcionamento da organização que representa. A tutoria será levada a cabo pelo responsável do módulo com que o tema esteja relacionado.

Parte essencial, senão a mais importante, do sucesso de um Programa de Formação tem que ver, depois de definidas as matérias e pressupondo o interesse inicial dos participantes, com a selecção dos perfis dos docentes que serão os responsáveis pela

preparação dos conteúdos temáticos, pela sua transposição para o programa do módulo e, numa fase posterior mas não menos crucial, pela condução e dinamização das aulas, para mais quando se pretende, como acima já referido, que o curso tenha também uma significativa parte prática. Ainda mais por isso é, pois, necessário que os formadores detenham um conhecimento profundo, um “saber de experiência feito”, da realidade da Administração Pública, alicerçado numa formação académica sólida e relevante. Assim, de acordo com os diferentes campos de actuação, procurar-se-á que possuam qualificações académicas, experiência profissional e competências no domínio da transmissão de conhecimento, sendo apresentados abaixo os perfis indicativos:

Quadro 2.8. – Perfis dos Docentes (com experiência profissional obrigatória na AP)

Módulo	Área Académica
1. Modelos de AP e Organização Administrativa	Formação em Direito, Administração Pública ou Ciências Sociais
2. Política e Gestão Públicas em Portugal	Formação em Gestão ou Administração Pública
3. O Orçamento Público e a gestão financeira e material	Formação em Finanças, Gestão ou Contabilidade
4. Metodologias de Avaliação, Inovação e a Qualidade na AP	Formação em Gestão, Sociologia ou Psicologia Organizacional
5. Comunicação e Informação	Formação em Marketing ou Comunicação
6. Desenvolvimento organizacional, Liderança e Gestão de Pessoas	Formação em Gestão ou Recursos Humanos

2.5.4. ORÇAMENTO INDICATIVO

Como parte da proposta de um Programa de Formação, depois de referidas as questões das Competências, das tipologias de Formação e dos formadores, é necessário também que se apresente, ainda que a título indicativo, um Orçamento de funcionamento, por forma a demonstrar as possíveis despesas. O exercício prospectivo abaixo será realizado tendo como objectivo demonstrar apenas a percentagem que cada rubrica releva para o valor global, sendo que, com base em cálculos contabilísticos futuros, caberá apurar o valor da propina, o que deverá ser definido pelo organismo responsável pela organização da Formação.

Quadro 2.9. – Orçamento (em % do valor global)

RUBRICAS	% valor global (arredondado)
Honorários (Formação)	43
Honorários (Trabalhos finais)	10
Despesas administrativas	21
Organização da formação	21
Coffee-break	5
TOTAL	100

2.5.5. AVALIAÇÃO

Seguindo o ciclo da Formação – Diagnostico da situação, Planeamento, Implementação, Avaliação – daremos, nesta fase, particular atenção à Avaliação. Apesar de ser uma fase a jusante da execução da presente acção, é, ao mesmo tempo, um momento a montante de futuras iniciativas pois é nessa oportunidade e através da sua realização adequada que se tiram as lições sobre os sucessos e aspectos a melhorar relativamente à acção que terminou e que devem ser transpostos para acções vindouras.

Nesse sentido, sugerimos a implementação de um sistema de Avaliação mais abrangente⁷³ e que não se limitará à habitual aferição de resultados reactiva e apenas no final da Formação (5ª Distinção). Procurar-se-á que o processo de Avaliação comece no arranque da fase de Implementação, antes das acções de formação se iniciarem, por forma a que seja possível recolher indicadores de base que, em momento posterior, permitam a efectiva comparação de maneira a que se percebam os efeitos reais, e não só os expectáveis, da formação no desenvolvimento das competências e do *saber fazer* dos participantes na execução das suas tarefas diárias.

Poderemos dividir a avaliação em duas categorias: uma avaliação de satisfação e uma avaliação de conhecimento (sobre esta, como nota prévia, referir que todos os módulos terão, no seu final, realização obrigatória de exames escritos). Sobre a primeira, que visa perceber a opinião dos participantes sobre as condições logísticas, materiais e de qualidade dos formadores, será solicitado que preencham um inquérito no final da formação no qual poderão transpor as suas opiniões sobre esses mesmos pontos. Através da análise destes resultados serão percebidos os aspectos a melhorar para futuras edições, ficando a avaliação deste item concluída neste momento e as suas conclusões servirão de base para a concretização dessas próximas edições.

Sobre a segunda categoria – avaliação de Conhecimento – o processo não irá decorrer apenas num momento, como o anterior. Pretende-se que com esta metodologia se consiga não só uma avaliação reactiva, o que geralmente acontece, mas também, e sobretudo, uma avaliação da apreensão e dos impactos resultantes do processo formativo. Para tal, terá três fases e dois actores chave: o participante e a sua chefia directa. Sobre as fases temos:

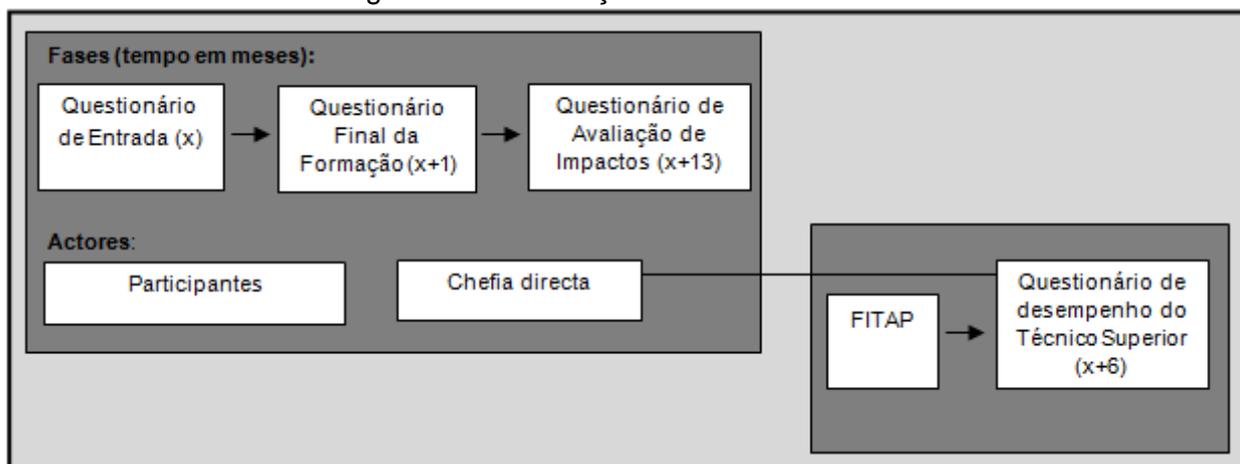
⁷³ A avaliação é importante e as suas conclusões devem ser a base da preparação de edições seguintes por forma a que se potenciem as boas práticas e sejam postas de parte as realizações menos bem sucedidas, dando seguimento ao raciocínio do livro “Alice in Wonderland” onde a personagem Chesire Cat se dirige a Alice, dizendo-lhe: *“If you don't know where you're going, any road will take you there”*

- a) um primeiro questionário de entrada sobre os conhecimentos que os participantes têm no momento em que iniciam a formação, com três perguntas sobre cada um dos seis módulos, para um total de dezoito perguntas;
- b) um segundo questionário no final sobre os conhecimentos que os participantes adquiriram com a formação, seguindo o mesmo modelo de três perguntas para cada um dos módulos (isto permitirá avaliar os conhecimentos pré e pós formação);
- c) um terceiro questionário doze meses depois, que terá a dupla função de perceber se os conhecimentos se mantêm e de perceber qual a percepção dos impactos que a formação teve em cada um dos participantes e na sua actividade profissional.

Uma breve nota para realçar que não é objecto deste trabalho, por si só e em detalhe, a questão da Avaliação mas, sim, está a ser tratada enquanto integrante do modelo proposto. É, aliás, justificável que, na eventualidade de colocação em prática do FITAP, se possa contar com a participação de especialistas desta área específica (avaliação, questionários, entre outras) para obtenção de melhores resultados.

Como se percebeu pelo elenco dos pontos acima, foi apenas focada a intervenção de um dos actores, o Técnico Superior participante, e nada foi referido sobre o papel da chefia directa. Sendo a Administração Pública a organização, ainda que aqui o termo utilizado em sentido muito lato, da qual provêm e na qual trabalham os participantes deste curso há que ter em consideração as suas especificidades e o facto de esta ser uma organização estruturada e hierarquizada. Assim, o papel da chefia directa assume ainda mais importância e não pode, nunca, ser deixada aparte deste processo.

Figura 2.2. – Avaliação do Conhecimento



Neste particular, relativamente à Avaliação, caberá, pois, à chefia o preenchimento de um questionário acerca do desempenho do funcionário - 6 meses depois do final da formação - e em que medida aquela considera que este pode ter sido influenciado de forma positiva pelo curso, tendo, ao mesmo tempo, a possibilidade de propor sugestões que considere serem pertinentes contribuindo, assim, para a melhoria de futuras edições e das realizações profissionais de outros Técnicos Superiores que venham a frequentar a acção.

Depois de, de uma forma que se pretendeu integrada, ter sido objectivo que este capítulo assumisse uma quadrupla forma: o primeiro subcapítulo enquadrador e que faz um *diagnostico* da AP; os subcapítulos 2 e 3 apresentando a formação na AP e uma *perspectiva teórica* sobre competências; o quarto subcapítulo onde foi realizada uma *análise comparativa* das várias tipologias de formação, incluindo a diferenciação entre formação inicial e formação de ingresso; e, por último, a *apresentação do modelo* de formação inicial FITAP passaremos no próximo e último capítulo ao desenvolvimento dos efeitos e consequências do modelo apresentado, em termos de melhorias expectáveis decorrentes da sua eventual implementação, referência aos aspectos positivos e menos positivos daí decorrentes e alusão ao facto do porque de ser este o modelo que, pensamos, melhor poderá preparar os futuros técnicos superiores da Administração Pública Portuguesa para o exercício das suas funções.

CAPÍTULO 3 - EFEITOS E CONSEQUÊNCIAS DO MODELO PROPOSTO

No capítulo final do presente trabalho de projecto tentaremos apresentar, como o título indica, os efeitos e as consequências, positivos ou até aqueles que possam ser potencialmente negativos, que a implementação do modelo FITAP poderá vir a ter, quer a nível individual, dos técnicos superiores, quer a nível das organizações em que estes desempenham funções públicas.

A partir dos momentos iniciais do presente trabalho, desde logo, se transmitiu que o propósito do modelo agora apresentado é o de criar as condições, primeiro teóricas mas com o objectivo de “ganharem vida” e assumirem uma concretização prática, para a existência de uma formação inicial, sistematizada e constante, para todos os Técnicos Superiores recém-ingressados, assim como para outras carreiras com as devidas especificidades, sobretudo a nível dos conteúdos programáticos, na Administração Pública Portuguesa. Aliás, no momento da opção pela realização de um trabalho de projecto o objectivo foi precisamente o de, feita uma análise do panorama do serviço público nesse particular, avançar com uma proposta que pudesse efectivar-se como uma “solução para a disfuncionalidade” existente a este nível.

Já depois do trabalho de pesquisa inicial com vista ao preenchimento da Ficha de registo do trabalho de projecto (Setembro/Outubro de 2010) e de parte considerável do presente trabalho ter já forma, como já referido anteriormente, o INA lançou e levou a cabo uma Formação Inicial para Técnicos Superiores (FITS), em Maio de 2011, cujo objectivo final, como se disse atrás, é semelhante distinguindo-se o modelo agora proposto (FITAP) pela abordagem baseada no reforço de competências identificadas à partida, pelo programa que se pretende seja mais adequado às reais necessidades actuais dos funcionários e, por último mas não menos importante, pela importância dada ao processo de avaliação contínua cujo propósito é ser utilizada para a melhoria de edições futuras do FITAP, programa que se poderá/deverá manter, com as actualizações necessárias, enquanto existir entrada de novos técnicos superiores na Administração Pública Central.

Depois das necessárias palavras iniciais e enquadradoras, cabe agora passar, de facto, a um exercício prospectivo de percepção relativamente a possíveis resultados da implementação do modelo como formação obrigatória transversal a todos os técnicos superiores da Administração e à forma como essa mesma formação se poderá constituir como uma mais-valia para os próprios bem como para as organizações em que trabalham, ou, em sentido contrário, poderá acarretar consequências menos positivas e que poderão, inclusive, funcionar em *contrario sensu* relativamente ao objectivo inicial de, através da melhoria das competências individuais, evolução das dinâmicas profissionais do trabalhador

e, em consequência, do comportamento organizacional das entidades onde estes desempenham funções públicas.

3.1. PONTOS POSITIVOS

Tendo em conta que falamos de formação, independentemente do domínio em que esta decorra, temos indissociavelmente, pelo menos se o propósito inicial for cumprido, uma *melhoria a nível dos conhecimentos* dos participantes e, a um nível mais macro, do grau de Conhecimento que a Administração Pública passa a deter, em virtude da capacitação e melhoria de competências de cada um dos seus funcionários individualmente. As administrações públicas devem assim, na sua busca por melhores níveis de qualidade, eficácia e eficiência seguir uma política de recrutamento de quadros técnicos superiores que possuam uma preparação académica baseada na multidisciplinaridade de várias áreas de conhecimento.

É, pois, o conhecimento, alicerçado por questões como a Cultura e o Capital Intelectual (que resulta da soma do capital humano com o capital estrutural, acrescido da vertente de relacionamento com os clientes, neste caso cidadãos), que faz avançar e contribuir para o crescimento pessoal e organizacional de um trabalhador ou da sua organização pelo que todo esse processo de aprendizagem vai tornando a pessoa mais informada e com uma maior capacidade para entender o que está à sua volta, podendo assim mudar e contribuir para a mudança do mundo que o rodeia.

Para que este processo ocorra eficazmente é necessário um partilhar de experiências, vivências, momentos, ideias e pensamentos com aqueles que estão perto de nós. E em sentido inverso ter a capacidade de ouvir, entender, reconhecer e interiorizar o que nos é dito e a partir daí construir, através deste processo de aprendizagem partilhado e bi-direccionado, um Conhecimento pessoal mais rico e capaz de criar valor, primeiro no nosso dia-a-dia e depois no nosso percurso profissional e relacional pela vida em diante.

O mundo é um local em permanente mudança, vivendo-se uma época de Globalização e Conhecimento contrária à Gestão Científica existente em princípios do século XX. Quem não partilha experiências e vive fechado perde e não consegue evoluir e mudar com sucesso. É, pois, não só necessário como fundamental partilhar/criar Conhecimento para que as pessoas, e por inerência as organizações em que estas estão inseridas, consigam mudar e melhorar... estar em permanente mudança... inovar e ter sucesso no contexto ultra rápido e competitivo em que vivemos!

O Conhecimento tem de encontrar as condições para que possa ser criado e partilhado. A aprendizagem faz-se de trocas com o Conhecimento. Há que criar as condições para que as “espirais do Conhecimento” ocorram e para que se incorpore

Conhecimento explícito no conhecimento tácito, completando-se assim o círculo e novo Conhecimento esteja em constante criação. Para tal é necessária a criação de espaços partilhados para a criação de Conhecimento nos quais seja possível que as interações individuais resultem, por fim, num processo de interiorização realizado em situação real de trabalho. Existem seis condições organizacionais que promovem a Espiral do Conhecimento (Nonaka e Takeuchi), sendo talvez o mais importante o que refere um clima de confiança, compromisso e segurança para que o Conhecimento seja partilhado e criado e não guardado e escondido entre pessoas.

Essa confiança transmitida às pessoas é essencial para que também nas organizações públicas a mudança se dê, o Conhecimento se crie e divulgue e a Aprendizagem aconteça. Uma Administração hierarquizada, sem margem para erro e com medo da mudança e da Inovação corre em sentido contrário ao actual contexto de Globalização, falando para dentro ao invés de “falar com o Mundo” e assumindo uma postura unidireccional ao invés de “capacidade bi-direccional” de não só falar mas também de ouvir e dar importância ao que ouve, utilizando esses contributos e mudar para melhor. É, desta forma, necessária uma mudança de mentalidade (*Metanoia*) para que a Administração Pública não pare no tempo e, com os contributos das pessoas que produzem Conhecimento no dia-a-dia, enfrente o futuro mudando, porque “quando a gente muda, o mundo muda com a gente e a gente muda o mundo na mudança da mente”⁷⁴.

Há pois que implementar este espírito de Organização Aprendiz no Serviço Público, rumo à eficácia e eficiência sem deixar de parte a mudança. Para isso é essencial o envolvimento das pessoas que constituem a Administração Pública sensibilizando-as, demonstrando o sentido de urgência e envolvendo-as, fazendo-as crer que são essenciais a todo o processo, apoiando assim os agentes da Mudança, tendo sempre presente que o conhecimento e a informação são duas variáveis da economia que suplantam o trabalho e o capital como valor acrescentado (Kovacs apud Pacheco, 2009).

Indissociável desta primeira consequência positiva, que se revela no aumento de conhecimento individual e organizacional, temos uma segunda, decorrente desta, que tem que ver com o *melhor cumprimento da missão de serviço público* a que todos os técnicos superiores, assim como outros agentes da Administração Pública, estão obrigados por força do seu vínculo e que se concretiza, na prática, num melhor serviço prestado ao cidadão ou numa melhor defesa dos interesses do Estado Português. Ao actuar-se ao nível da melhoria das competências específicas à carreira e ao perfil funcional que são exigidos a um funcionário público, consegue-se que, com mais exactidão, sejam potenciadas as características pessoais e profissionais dos participantes (leia-se técnicos superiores da

⁷⁴ Parte do poema da letra da música “Até Quando”, da autoria de Gabriel, o Pensador.

Administração Pública) contribuindo, desta forma, para que possam executar as tarefas de que estão incumbidos, devendo actuar no sentido certo, no momento adequado e com gestão eficiente de todos os recursos que lhes são atribuídos (Nabais, 2002). Este é um efeito muito específico das Administrações Públicas, logo de uma formação que tem como público os seus funcionários, na medida em que o mesmo tipo de formação nas organizações privadas, apesar de, em princípio, surtir efeitos semelhantes, não teria relevo para um aumento de qualidade do serviço público pois não é este o objectivo de uma empresa do sector não público.

Um terceiro factor positivo que pode ser apontado tem que ver com as vantagens intrínsecas da formação e com a forma como esta pode contribuir para, desde o inicio, incutir nos trabalhadores a *importância da aprendizagem e da melhoria contínua* das suas capacidades. Tendo presente, como uma realidade comprovada, que a formação, entre outras qualidades, contribui para a valorização profissional das pessoas, concorre para uma maior pró-actividade e dinamismo quer a nível pessoal quer das organizações, que se constitui como um estímulo para os profissionais e que pode, inclusive, ser uma fonte de inovação há que transmitir e vincar essa ideia por forma a que os momentos formativos não sejam vistos como uma obrigação ou uma quebra no ritmo de trabalho que há a desenvolver (sendo, por vezes, ouvido o lamento de que “uma semana de formação implica o acumular de uma semana de trabalho..”) mas sim como oportunidades constantes de melhoria. Um programa de formação integrado proporciona condições para a prossecução dos objectivos organizacionais do serviço, garante uma actualização permanente através da assimilação de novos processos e de novo conhecimento e permite a formação de redes de contacto com outros participantes sendo que deve ser esta a visão necessariamente compreendida por todos os actores.

Por último, no capítulo de efeitos positivos da implementação do modelo, cabe uma referência à *metodologia de avaliação adoptada* (ver mais em detalhe ponto 2.6.5.) por se tentar que a sua concretização seja exigente e de “ciclo inteiro”, querendo com isto significar que a partir do processo avaliativo da 1ª edição seja possível melhorar as futuras edições com base num modelo bi-centrado de avaliação de satisfação (imediate) e de conhecimento (anterior, imediata e posterior). Com esta metodologia, de facto mais exigente mas também mais potenciadora de resultados que melhor contribuam para uma mais exacta percepção sobre o impacto real da formação, pretende-se aumentar, de facto, a qualidade da formação leccionada de edição para edição, com vista à concretização do objectivo principal de termos melhores funcionários públicos, neste caso particular da carreira de Técnico Superior, mais bem preparados e melhor capacitados para cumprirem as suas missões ao serviço do Serviço Público.

3.2. PONTOS NEGATIVOS

Tendo presente que o âmbito deste trabalho é um programa de formação parece-nos ser mais fácil identificar aspectos positivos que efeitos negativos resultantes da implementação do mesmo. Aliás, qualquer que fosse a área, tendo em conta que o objectivo é eliminar disfuncionalidades existentes, seriam encontrados, expectavelmente, mais aspectos positivos que negativos. Mas, tendo que centrar também a atenção nestes últimos, podemos definir a nossa análise de acordo com uma dupla vertente analítica: em primeiro lugar, antecipar “a montante” possíveis causas que possam contribuir para um menor sucesso e “a jusante” antever possíveis efeitos/consequências menos positivas que derivem da execução do modelo de formação.

Independentemente de causas, efeitos e consequências não é de mais reforçar que mesmo que não seja possível atingir, como é objectivo, a plenitude no que respeita quer à qualidade da formação (sendo este o estado de perfeição que, como se sabe, é difícil de realizar) quer ao número de pessoas que frequentam a mesma (sendo o objectivo a capacitação plena de todos os técnicos superiores integrados nos “quadros” da Administração Pública a partir de 2012), a formação, qualquer que seja a área e desde que devidamente enquadrada pedagógica e curricularmente, constitui sempre uma mais-valia tanto individual como organizacional, trazendo consigo melhorias à qualidade do trabalho a ser desenvolvido.

No domínio das causas, incidirá a nossa análise sobre três pontos que, potencialmente, poderão constituir-se como entraves de partida ao sucesso do plano formativo. Em primeiro lugar, temos um factor causal cada vez mais actual, que acompanha o dia-a-dia das sociedades e dos seus intervenientes e que tem papel decisivo no que respeita ao êxito deste programa de formação inicial. No panorama económico actual, muitas organizações, públicas ou privadas, terão que ter, forçosamente, ainda mais atenção ao seu orçamento. Com a necessidade de *restrição de despesas*, uma das primeiras áreas a poder ser considerada dispensável é a da formação, podendo surgir a questão “teremos verba para formação?”.

Em nosso entender, a questão tem de ser colocada em sentido contrário por forma a saber se as organizações, mesmo limitadas em termos financeiros, poderão/deverão estagnar o investimento na actualização de conhecimento e competências dos seus funcionários. Ainda que a primeira opção (até pela força das circunstâncias que tem que ver com a inexistência de verba na rubrica destinada à formação) possa ser a de ir adiando a realização de acções de aprendizagem contínua, é importante que tal tomada de posição se prolongue pelo menor tempo possível, na medida em que só com esse adquirir de novos

conhecimentos se consegue atingir o objectivo de melhoria constante que se pretende de qualquer trabalhador, em especial, neste caso, de um funcionário público.

Uma segunda causa, que pode contribuir negativamente para o sucesso de uma tipologia de formação inicial como o FITAP, tem que ver com o programa do curso e respectiva carga horária. Estamos, pois, confrontados com um binómio horas/módulos em que, apesar do critério de selecção das matérias a serem leccionadas ter sido o que consideramos mais correcto, pode haver sempre *matérias que não são tratadas com tanta profundidade quanto deveriam*, em virtude do curso ter de ter uma carga horária compatível para trabalhadores já em exercício de funções poderem estar em formação, ausentes dos serviços, sem que isso se prolongue por tempo excessivo, o que provocaria possíveis problemas no funcionamento desses mesmos serviços. De outro ponto de vista, poderiam existir, caso o número de horas do curso fosse superior, algumas outras áreas da Administração Pública a merecer destaque, sendo que, como já referimos atrás, consideramos que a escolha das matérias que constituem o FITAP representa o “núcleo duro” de informação e conhecimento que um funcionário que desempenhe funções de Serviço Público, em particular de Técnico Superior, tem de possuir.

A terceira causa é talvez a mais importante porque está intrinsecamente ligada às pessoas. Se da parte dos participantes *não existir empenho e motivação* e a formação for vista como uma obrigação e não como uma possibilidade de melhoria das suas capacidades, por muito bem estruturado que esteja o curso, nunca terá os efeitos desejados, independentemente dos formadores ou das condições pedagógicas existentes. Esta última causa é, por esse motivo, a fundamental no que diz respeito às condições *a priori* para o sucesso da formação e para que esta obtenha os efeitos desejados no que respeita aos trabalhadores e depois, por arrastamento, às organizações.

Mas, é também aquela sobre a qual a organização do FITAP poderá ter menos, ou mesmo nenhuma, intervenção visto que a motivação de possíveis participantes não é uma das componentes do processo de preparação de um curso mas, antes pelo contrário, um processo pessoal e de construção ao longo do tempo. Cabe, pois, à organização responsável pela formação inicial, isso sim, criar todas as condições para que o curso não seja desmotivador para quem o frequenta, seja isso devido às matérias, à carga horária, às condições logísticas ou aos formadores.

Passamos agora, na sequência lógica do atrás exposto, aos efeitos negativos que a aplicação do modelo de formação poderá vir a causar. Já anteriormente feita referência à importância da formação e à forma como esta, mesmo que não atingindo os seus objectivos na plenitude, é sempre importante, abordaremos, nas próximas linhas, as consequências menos positivas decorrentes da colocação em prática do FITAP.

A primeira consequência possivelmente negativa que a frequência do curso poderá ter prende-se com a *diferença existente entre o que é a teoria leccionada durante o mesmo e a realidade vivida nos serviços*. Se no primeiro caso, é transmitido aos participantes o “modo correcto de fazer” sabemos que nem sempre essa metodologia terá uma integral aplicação prática, decorrente das especificidades de execução que variam de organismo para organismo. Apesar de não estar em causa o cumprimento da legislação, o *modus operandi* pode assumir formas diversas que nem sempre correspondem às que são ensinadas “*by the book*”. Ora, se tal facto puder provocar, mesmo que de forma não muito marcada, dificuldades na forma como os trabalhadores desempenham as suas funções e no modo como levam a cabo trabalho em equipa, pelo facto de nem todos possuírem a formação inicial, isso será, sem dúvida, um efeito negativo.

Temos também, ainda que com correspondência ao efeito negativo acima referido, que, em virtude da primeira causa apontada (restrição da despesa), poderá existir uma *descontinuidade dos trabalhadores a ser formados* o que resultará em *gaps* entre os funcionários mais recentes, que frequentaram o FITAP, e outros mais antigos que não terão, pelo menos obrigatoriamente, que o fazer. Tal diferenciação, não só contrária aos princípios que regem a Administração Pública mas, de um ponto de vista mais prático, causadora de problemas ao nível da operacionalização do trabalho a desenvolver constituem um segundo efeito negativo pois o curso é o causador, ainda que indirectamente e mesmo não sendo esse o seu objectivo, desta possível distinção.

Concluimos assim este III Capítulo com o elenco dos expectáveis pontos positivos e negativos resultantes da implementação do modelo de formação após o que identificamos 4 pontos positivos e 2 consequências negativas, motivo pelo qual podemos considerar – sendo que o contrário seria contra natura – que a implementação do FITAP teria, expectavelmente, um efeito positivo nas pessoas que desempenham funções de Técnico Superior na Administração Pública e nas organizações públicas.

CONCLUSÃO

Nas linhas finais deste trabalho de projecto a que nos propusemos, que se constitui como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração Pública, procuraremos sintetizar as principais questões tratadas, destacar, uma vez mais, as vantagens de implementação deste modelo de formação, incluindo as diferenças em relação ao curso-piloto levado a cabo pelo INA, e, por último, deixar, para próximas oportunidades de investigação, algumas questões sobre temas relevantes para o futuro da Administração Pública Portuguesa.

A ideia deste trabalho de projecto, ainda que ambiciosa se concretizada na sua plenitude, é, na essência, simples: permitir que todos os futuros técnicos superiores da Administração Pública – e, eventualmente, numa 2ª fase, ser alargado aos actuais – possam adquirir, através da realização de uma formação inicial os conhecimentos necessários para uma melhor execução da sua actividade profissional enquanto funcionários que integram organizações do Serviço Público. Para tal, propõe-se um modelo integrado, assente em 4 fases do ciclo de formação, com um papel central para o saber-fazer – por isso, com seminários que se pretendem práticos e um trabalho final que integre já as vivências/problemáticas do organismo onde o técnico desempenhe funções – e que se pretende que seja, de facto, uma mais-valia, numa 1ª fase, para os participantes e, em momento posterior, para as organizações, na medida em que estas são, necessariamente, o resultado das experiencias e dos conhecimentos dos primeiros.

Espera-se, pelo acima sintetizado, referido com maior detalhe no decurso do trabalho, que com esta proposta de curso sejam eliminadas as “disfuncionalidades” referentes à formação na carreira particular de técnico superior, permitindo que estes, decorrente das suas funções consultivas, de estudo, planeamento, programação, avaliação, aplicação e representação, exercidas com responsabilidade e autonomia técnica, estejam a par do funcionamento da Administração nas suas várias vertentes – financeira, recursos humanos, legal – e consigam, assim, ter um entendimento da globalidade do processo de trabalho específico numa organização pública, com todas as suas particularidades (p. 29)

No decurso do trabalho, para além de um I Capítulo através do qual se pretendeu levar a cabo um enquadramento analítico do tema da Administração e do Estado, efectuar uma análise dos diferentes sistemas de Administração Pública, sob uma perspectiva evolutiva, e analisar a especificidade das organizações públicas, assim como a evolução desta em Portugal, em particular nos últimos 37 anos, procurou-se que no II Capítulo fosse apresentado o tema e efectuado um diagnóstico da organização em que o modelo proposto se insere. Como neste caso falamos num modelo de formação que tem como destinatário os técnicos superiores da Administração Pública Central, foi, em primeiro lugar, levada a cabo

uma breve caracterização da realidade da AP Portuguesa, dando sobretudo relevância às questões da formação. Neste capítulo foi também feita a demonstração do modelo proposto, incluindo aqui a descrição do plano de formação, a relevância das escolhas efectuadas, a relação entre matérias e o desenvolvimento de competências e a importância deste tipo de formação para o exercício das funções específicas do serviço público. Coube igualmente aqui a comparação de realidades inter-países, procurando semelhanças e particularidades entre as diversas tipologias de formação atrás enunciadas (Inicial, Ingresso e *Fast Stream*).

No III e último Capítulo, depois de já apresentado o modelo a propor, coube uma análise mais em pormenor sobre os efeitos e consequências, positivas e negativas, que a implementação do plano formativo expectavelmente poderá vir a ter sobre o desempenho imediato do público-alvo e sobre as organizações onde cumprem a sua actividade. De igual forma, são analisadas as vantagens que esta mesma formação poderá vir a ter no percurso profissional futuro, tendo em conta possíveis cenários de mobilidade interna, através da identificação de competências-chave que todos os técnicos superiores da Administração Pública Central devem possuir, independentemente da área específica de actuação em que se enquadrem.

Partindo agora para uma breve análise comparativa FITS-FITAP, na medida em que, apesar da ideia para a criação do presente modelo ser, à época, original, o curso promovido pelo INA acabou por já ter tido lugar, ainda que sob a forma de uma única edição-piloto, podemos encontrar e salientar, pelo menos, cinco grandes distinções (sublinhadas no ponto 2.5.) entre as duas formações, a saber:

- O FITAP deve ser considerado como um dos elementos a ter em conta pelos orientadores para atribuição da classificação do período experimental do trabalhador, decisiva para a sua continuidade no exercício de funções públicas;
- O FITAP parte de uma abordagem baseada nas competências que consideramos serem necessárias ao bom exercício de funções por parte de um funcionário público – técnico superior – no contexto actual;
- O FITAP, com o intuito de que o processo formativo não se torne apenas uma longa exposição, dará importância a uma vertente mais interactiva, sob a forma de Seminários que assentarão na análise de casos e construção de saberes e em exercícios centrados no saber fazer;
- O FITAP terá no plano curricular a realização de um trabalho que incida sobre um tema definido em conjunto com a entidade na qual o trabalhador desempenha as suas funções e, a um nível mais micro, que esteja directamente relacionado com o serviço no qual esteja colocado, tendo como objectivo a "realização de actividades tão próximas quanto possível

de situações autênticas”, para que o trabalhador tenha, desde logo, um contacto mais profundo e sistematizado com o funcionamento da organização que representa;

- O FITAP contará com um sistema de Avaliação mais abrangente e que não se limitará à habitual aferição de resultados reactiva e apenas no final da Formação (ver ponto 2.5.5.)

Sobre a questão da formação inicial em Portugal – importa aqui distinguir de formação de ingresso (p. 49) –, apesar de ter já tomado, superficialmente, a forma legislativa através de RCM, não se encontra sistematizada e experimentada (como, por exemplo, a formação para Dirigentes, obrigatória desde 2004). É pois relevante, nesta fase de arranque desta tipologia formativa (uma edição-piloto executada), a proposta de um modelo com objectivos finais similares mas com uma forma que, pensamos, se adeque melhor às necessidades e ao modelo que deve ser utilizado para a formação de técnicos superiores da AP, assente, entre outras, nas cinco distinções acima enumeradas. Diferentemente, multiplicam-se em Portugal exemplos da, por nós apelidada, “Formação de Ingresso” já consolidados em diferentes áreas de funcionamento do Estado: Policia, Diplomacia, Técnico Superior da Administração Pública e escasseiam, não existindo mesmo, referências a nível de modelos semelhantes ao “*Fast Stream*” que procura recrutar os melhores recém-licenciados para o Serviço Público, permitindo uma progressão rápida na carreira e condições que rivalizam com as oferecidas pelo sector privado.

Este último ponto relativo às questões da formação é ainda mais relevante no momento actual por que estamos a passar, na medida em que a Administração Pública vive mais uma transformação (não se percebe ainda se se tratará de uma reforma, de um processo de modernização ou de algo entre um e outro ou que não chegue a ser nem um nem outro..) que, aparentemente, incidirá sobre as questões da mobilidade interna como forma de equilibrar as necessidades de recursos humanos dos organismos públicos sem necessidade – ou por via da impossibilidade – de contratar novos funcionários e com um papel importante a ser desempenhado pela formação, seja de aquisição de novos conhecimentos seja de requalificação profissional para eliminar lacunas, e pelo organismo que seja responsável por todo esse processo reorganizador/formativo, seja este o actual INA, um novo modelo de Escola de Administração Pública ou uma Direcção Geral de Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas.

Esta transformação, em curso, despoletada pelo novo Governo traz igualmente à actualidade questões relativas ao papel do Estado - mais ou menos interventor – e a um, presumível e já publicamente defendido, limitar da sua intervenção em áreas que não sejam absolutamente essenciais e devam estar, sempre, sob a sua alçada. Surge então a temática da formação dos funcionários públicos (quem a deve executar? em que moldes deve ter lugar?) e, inclusive, se quisermos ir um pouco mais além relativamente ao que são ou não

as funções do Estado ainda que dentro desta mesma área, a questão do recrutamento do Estado e a pergunta sobre se este processo deve ser levado a cabo pelo próprio Poder Estatal, como acontece actualmente em Portugal, ou por entidades privadas, que seriam as responsáveis por levar a cabo esta missão de gestão dos recursos humanos.

Importa, pois, reflectir sobre qual será o melhor rumo no que respeita à formação de funcionários públicos, à sua aprendizagem, aquisição de saberes e partilha de conhecimentos e, em sentido mais lato, à gestão de recursos humanos na Administração Pública enquanto componente macro que engloba também, mas não só, a formação. Neste último campo, e em particular em relação à carreira de técnico superior, trabalhamos no sentido de que o nosso contributo pudesse concorrer, verdadeiramente, para a existência de melhorias e ganhos, para as pessoas e para os serviços públicos, através da apresentação do modelo FITAP.

BIBLIOGRAFIA

- Aa Vv (2006), *Avaliação e Desenvolvimento de Competências na Administração Pública*, Lisboa, DGAEP
- Aa Vv (2007), *Aprendizagem ao Longo da Vida no Debate Nacional sobre Educação*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação
- Aa Vv (2010), *Competências - Cadernos Sociedade e Trabalho XIII*, Lisboa, MTSS-GEP
- Alonso, Luísa (2007), "Formação ao Longo da Vida e Aprender a Aprender" em *Aprendizagem ao Longo da Vida no Debate Nacional sobre Educação*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação
- Amaral, Diogo Freitas (1994), *Curso de Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina.
- Antunes, Eugénio (2010), *Textos de Apoio à Disciplina de Gestão Pública – Mestrado em Administração Pública*, Lisboa, ISCTE.
- Araújo, J. Filipe (1993), *Tendências de Reforma da Administração Pública na Comunidade, Particularmente em Portugal*, Dissertação de Mestrado, Braga, Universidade do Minho.
- Araújo, J. Filipe (2000), "Tendências recentes de Abordagem à Reforma Administrativa", *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, n.º 1, pp. 38-47.
- Behn, Robert D. (1998), "The New Public-Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability," *International Public Management Journal*, Vol. 1, No. 2, pp. 131-164.
- Bilhim, João (2000), "Reduzir o insustentável peso do Estado para aumentar a leveza da Administração", *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, n.º 1, pp. 18-37.
- Bilhim, João (2008), "Políticas Públicas e a Agenda Política", em *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, N.º 2, pp. 99-121.
- Bohlinger, Sandra (2008), "As competências como elemento basilar do Quadro Europeu de Qualificações", em *Revista Europeia de Formação Profissional* N.º 42/43, pp. 107-124
- Caetano, Marcello (1994), *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Cadilhe, Miguel (2005), *O sobrepeso do Estado em Portugal: uma proposta de reforma conceptual e administrativa*, Porto, Fubu.
- Canotilho, José Joaquim Gomes (2000), "Paradigmas de Estado e paradigmas de administração pública", em *Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados*, Oeiras, INA.
- Carapeto, Carlos e Fatima Fonseca (2005), *Administração Pública: modernização, qualidade e inovação*, Lisboa, Sílabo.
- Cardim, José Eduardo V. C (2005), *Formação Profissional: Problemas e Políticas*, Lisboa, ISCSP-UTL
- Carneiro, Roberto (2003), "Globalização, governança e cidadania", em *A face oculta da Governança – Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Oeiras, INA.
- Carpentier, Jean e François Lebrun (1996), *História da Europa*, Lisboa, Editorial Estampa.
- Castells, Manuel (2007), *A era da Informação – economia, sociedade e cultura: a sociedade em rede*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- Caupers, João (2002), *Introdução à Ciência da Administração Pública*, Lisboa, Âncora.
- Cavaco, Fernando (2006), "Modernidade, competência e metacompetência" em *Gestão e Desenvolvimento de Competências*, Lisboa, Edições Sílabo
- CE (2007), *Competências Essenciais para a Aprendizagem ao Longo da Vida – Quadro de Referência Europeu*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias
- Ceitel, Mário (2004), *Sociedade, Gestão e Competências – Novas dinâmicas para o sucesso das pessoas e das organizações*, Lisboa, Edições Sílabo
- Ceitel, Mário (2006), *Gestão e Desenvolvimento de Competências*, Lisboa, Edições Sílabo

- Chapman, Richard (2000), "Recruitment to the Civil Service Fast Stream Development Programme" em *Public Policy and Administration* 15:3, pp. 3-14.
- Chevallier, Jacques (2002), *Science Administrative*, Paris, PUF.
- Chevallier, Jacques e Danièle Loschak (1983), *A Ciência Administrativa*, Publicações Europa-América.
- Clinton, Bill e Al Gore (1994), *Putting costumers first: standards for serving the American people / National Performance Review*, Washington, Executive Office of the President.
- Correia, Anabela e Luiz Fernandez (2010), "Gestão de Pessoas por Competências – uma vantagem competitiva", em *Recursos Humanos: das teorias às boas práticas*, Editorial Novembro
- Corte Real, Isabel (2008), "Public management reform in Portugal: successes and failures", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21, N.º 2.
- Cruz, José Maria Teixeira (2002), *Função Pública e o Poder Político*, Lisboa, ISCSP.
- Demmke, Christoph (2010), "Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service", *EIPASCOPE*, N.º 2010/2, pp. 5-11.
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003), *The New Public Service – Serving, not Steering*, EUA, M.E. Sharpe.
- Denhardt, Robert B. (1995), *Public Administration – an action orientation*, EUA, Harcourt Brace & Company.
- Drucker, Peter (2004), *The Practice of Management*, Oxford, Elsevier.
- Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura* (1963), Volumes 1 e 7, Lisboa, Editorial Verbo.
- Eisenstadt, S.N. (2000), *Os Regimes Democráticos: fragilidade, continuidade e transformabilidade*, Oeiras, Celta Editora.
- Esping-Andersen, Gosta (2002), "Towards the Good Society, once again?", em *Why we need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Faustino, Maria (2009), *A Competência como novo paradigma curricular no Ensino Superior - Um estudo exploratório de inovação pedagógica para o desenvolvimento de competências*, Dissertação de Mestrado em Políticas de desenvolvimento de Recursos Humanos, Lisboa, ISCTE
- Ferraz, David e César Madureira (2006), *Modelos de Formação de Dirigentes Públicos – Análise Comparativa*, Oeiras, INA
- Ferraz, David (2008), *A Alta Administração Pública no contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração*, Oeiras, INA.
- Ferraz, David (2010), "Co-Produção de Serviços Públicos", *Revista Interface Administração Pública*, N.º 56, pp. 11-14.
- Ferraz, David e César Madureira (2009), "The need of a XXI century governance paradigm for public administrations – the specific case of Portugal", comunicação apresentada na *Conferência Anual da IASIA - International Institute of Administrative Sciences*, Brasil.
- Ferraz, David e Miguel Rodrigues (2010), "Política e Administração: da legitimidade democrática à concepção e operacionalização técnica das políticas públicas", comunicação apresentada no *XV Congresso Internacional do CLAD*, República Dominicana.
- Fukuyama, Francis (2006), *A construção de Estados – governação e ordem mundial no século XXI*, Lisboa, Gradiva.
- Gladden, E.N. (1972), *A History of Public Administration (Volum Two) – From the Eleventh Century to the Present Day*, London, Frank Cass.
- Gomes, João Salis (2001), "Perspectivas da Moderna Gestão Pública em PT", em J. Mozzicafreddo e J. Salis Gomes (org.), *Administração e Política - Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.

- Gomes, João Salis (2009), *Slides de Apoio da disciplina de Sistemas de Administração Pública comparados* – Mestrado em Administração Pública, Lisboa, ISCTE.
- Hearn, Greg e David Rooney (2008), *Knowledge Policy – challenges for the 21st Century*, Cheltenham, Edward Elgar
- Hood, Christopher (1991), “A Public Administration for all Seasons?”, *Public Administration*, n.º 69, 1.
- Hood, Christopher (2000), *The Art of the State – Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- Hood, Christopher e B. Guy Peters (2004), “The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, no. 3
- Imaginário, Luís (2010), “Ainda as Competências?!” em Aa Vv, *Competências - Cadernos Sociedade e Trabalho XIII*, Lisboa, MTSS-GEP
- Kennett, Patricia (2010), “Global Perspective on Governance”, em Osborne, Stephen P. (2010), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, New York, Routledge.
- Kickert, Walter J.M. (1999), “Public management reforms in western governments”, em *A Administração Pública no limiar do século XXI: os grandes desafios*, Oeiras, INA.
- Kirkpatrick, Donald (1994), *Evaluating training programs: The four levels*, San Francisco: Berrett-Koehler
- Kuzek, Jody e Ray Rist (2004), *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system*, Washington, World Bank
- Le Boterf, Guy (2003), *Desenvolvendo a competência dos profissionais*, Porto Alegre, Artmed
- Le Boterf, Guy (2005), *Construir as competências individuais e colectivas*, Porto, Asa Editores
- Leibfried, Stephan e Michael Zurn (2005), *Transformations of the state?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Leitão, José Alberto (2007), “A educação e a formação profissional no contexto da ALV” em *Aprendizagem ao Longo da Vida no Debate Nacional sobre Educação*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação
- Levy, Roger (2010), “New Public Administration: End of an Era?”, *Public Policy and Administration*, 25(2), pp. 234-240
- Madureira, César (2004), *A Formação Comportamental no Contexto da Reforma da Administração Pública Portuguesa*, Oeiras, INA
- Madureira, César e Miguel Rodrigues (2006), “A Administração Pública do século XXI: aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa”, em *Comportamento Organizacional e Gestão*, Vol. 12, N.º 2, pp. 153-171
- Madureira, César e Miguel Rodrigues (2007), “Os desafios da avaliação de desempenho na Administração Pública do século XXI”, em *Sociedade e Trabalho*, 33 (2), pp. 27-44.
- Majone, Giandomenico (1997), “From the Positive to the Regulatory State: causes and consequences of changes in the mode of governance”, em *Journal of Public Policy*, N.º 17, 2, pp. 139-167.
- Maluf, Sahid (1995), *Teoria Geral do Estado* (versão PDF).
- Marques, Vanina (2007), *A Avaliação da Formação através do estudo da transferência das aprendizagens – Um caso na Força Aérea Portuguesa*, Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Gestão de Recursos Humanos, Lisboa, ISCTE.
- Minogue, Kenneth (1996), *Política – o essencial*, Lisboa, Gradiva.
- Montesquieu, Charles de (1979), *De l'esprit des lois*, Paris, Flammarion.
- Moreira, José Manuel e André Azevedo Alves (2008), “Ciências da Administração, Gestão Pública e Governação em Portugal”, em José Manuel Moreira, Carlos Jalali e André Azevedo Alves (coord.),

- Estado, Sociedade Civil e Administração Pública – para um novo paradigma do Serviço Público*, Coimbra, Almedina.
- Moreira, Vital (2000), “Novas formas de organização da Administração do Estado”, *As Conferências do Marquês (2º ciclo) – A Administração Pública e os desafios de um futuro próximo*, Oeiras, INA.
- Moro, Giovanni (2001), “The Citizen’s side of Governance”, em *A face oculta da Governança: Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Oeiras, INA.
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da administração pública e poder político”, em J. Mozzicafreddo e J. Salis Gomes (org.), *Administração e Política - Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2009), *Slides de Apoio da disciplina de Estado, Administração e Políticas Públicas – Mestrado em Administração Pública*, Lisboa, ISCTE.
- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (2006), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan e Carla Gouveia (no prelo), *Contextos e Etapas da Reforma na Administração Pública em Portugal*.
- Nabais, Júlio (2002), “Função Pública e Cidadania”, em *A Reinvenção da Função Pública – 3º Encontro INA*, Oeiras, INA
- Nonaka, Ikujiro (1991), “The Knowledge-Creating Company” em *Harvard Business Review*, 69, November-December, pp. 96-104
- Nonaka, Ikujiro e Toshihiro Nishiguchi (2001), *Knowledge emergence: social technical, and evolutionary dimensions of knowledge creation*, New York, Oxford University Press
- Nunes, Maria do Céu, Ilda Marques e Áurea Andrade (2010), “Gestão de Competências/Gestão de Desempenho” em *Recursos Humanos: das teorias às boas práticas*, Santo Tirso, Editorial Novembro
- Ongaro, Edoardo (2009), *Public Management Reform and Modernization – Trajectories of Administration Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Osborne, David e Ted Gaebler (1994), *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Massachusetts, Addison-Wesley.
- Osborne, Stephen P. (2010), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, New York, Routledge.
- Pacheco, José Augusto (2009), “Processos e práticas de educação e formação. Para uma análise da realidade portuguesa em contextos de globalização” em *Revista Portuguesa de Educação*, 2009, 22(1), pp. 105-143
- Palmer, Tom G. (2008), “Globalização e Governança”, em José Manuel Moreira, Carlos Jalali e André Azevedo Alves (coord.), *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública – para um novo paradigma do Serviço Público*, Coimbra, Almedina.
- Parente, Cristina (2008), *Competências – Formar e gerir pessoas*, Porto, Edições Afrontamento
- Peters, B. Guy (1997), “Policy Transfers between Governments: the case of Administrative Reforms”, *West Europeans Politics*, Vol.20, N.º 4, pp. 71-88.
- Peters, B. Guy (2001), “De mudança em mudança – Padrões de Reforma administrativa contínua”, em J. Mozzicafreddo e J. Salis Gomes (org.), *Administração e política - Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Peters, B. Guy e Jon Pierre (2003), *Handbook of Public Administration*, Reino Unido, SAGE Publication Ltd.
- Pinto, Ricardo Leite, Fernando Roboredo Seara e José Manuel de Matos Correia (2005), *Ciência política e direito constitucional: teoria geral do estado e formas de governo*, Lisboa, Universidade Lusíada.

- Pollitt, Christopher, Sandra van Thiel e Vincent Hamburg (2007), *New public management in Europe: adaptation and alternatives*, New York, Palgrave MacMillan.
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2000), *Public Management Reform – a comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Ramos, Eliana e Sandra Bento (2006), “As competências: quando e como surgiram” em *Gestão e Desenvolvimento de Competências*, Lisboa, Edições Sílabo
- Rocha, J.A. Oliveira (1991), *Princípios de Gestão Pública*, Lisboa, Presença.
- Rocha, J.A. Oliveira (2000), “Modelos de Gestão Pública”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I (1), pp. 6-16.
- Rocha, J.A. Oliveira (2002), “Papel do Estado e Administração Pública”, em *A Reinvenção da função pública*, Oeiras, INA.
- Rocha, J.A. Oliveira (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA.
- Rocha, J. A. Oliveira (2010), *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública – 3ª Edição*, Lisboa, Escolar Editora
- Rodrigues, Luís (2002), “Novos desafios à Gestão Pública”, em *A Reinvenção da função pública*, Oeiras, INA.
- Rodrigues, Miguel (2010), “Governança em rede: da metáfora ao objecto de investigação”, *Revista Interface Administração Pública*, N.º 55, pp. 24-30.
- Rosenbloom, David H, Robert S. Kravhuk e Richard M. Clerkin (2009), *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, New York, McGraw-Hill Companies.
- Sá, Luis (1997), *A crise das Fronteiras – Estado, Administração e UE*, Lisboa, Edições Cosmos.
- Sá, Luis (2000), *Traição dos Funcionários? Sobre a Administração Pública Portuguesa*, Porto, Campo das Letras.
- Sá, Luis (1986), *Introdução à Teoria do Estado*, Lisboa, Caminho.
- Salis Gomes, João (2001), “Reforma da Administração Pública como questão política” em Mozzicafreddo, Juan e J. Salis Gomes (org.), *Administração e política - Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Santos, Ana Margarida (2010), “Conceito, Tipologias e Medidas de Competências” em *Competências - Cadernos Sociedade e Trabalho XIII*, Lisboa, MTSS-GEP
- Secchi, Leonardo (2009), Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública, *Revista de Administração Pública*, 43 (2), pp. 347-369.
- Silva, António Carlos Ribeiro (2006), *Abordagem Curricular por Competências no Ensino Superior: um estudo exploratório nos cursos de Administração, Ciências Contábeis e Economia no Estado da Bahia – Brasil*, Tese de Doutoramento em Educação, Braga, Universidade do Minho
- Shafritz, Jay M. e Albert C. Hyde (1987), *Classics of Public Administration*, Chicago, The Dorsey Press.
- Soares, Mário (2007), “Cidadania: uma visão para Portugal – breves comentários”, em *Cidadania: uma visão para Portugal*, Lisboa, Gradiva
- Sousa, Alfredo José e outros (2005), *O Estado no séc. XXI: redefinição das suas funções?*, Oeiras, INA.
- Suleman, Fátima (2000), “Empregabilidade e competências-chave: do conceito de competências às competências chave” em *Estratégias Empresariais e Competências-Chave*, Lisboa, Observatório do Emprego e Formação Profissional
- Tavares, António F. (coord.) (2006), *Estudo e Ensino da Administração Pública em Portugal*, Lisboa, Escolar Editora.
- Vaz, Ester e Viviana Meirinhos (orgs.) (2010), *Recursos Humanos: das teorias às boas práticas – os artigos de investigação científica e intervenção*, Editorial Novembro

Vital, Carla, Paulo Madeira e Ricardo Alves, *A Avaliação do Desempenho na Administração Pública Portuguesa: constrangimentos e consequências*, Projecto Aplicado – Trabalho Final do CEAGP (entregue em Agosto de 2008).

Weber, Max (1978), *Economy and Society: an outline of interpretative sociology*, Berkeley, University of California Press

LEGISLAÇÃO

Constituição da República Portuguesa

Decreto-Lei n.º 161/1980, de 28 de Maio - Criação do CEFA

Decreto-Lei n.º 85/2007, de 29 de Março – Lei Orgânica do INA

Decreto-Lei n.º 98/2009, de 28 de Abril - Concretiza a extinção do CEFA, I. P., e a instituição da Fundação CEFA

Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio – Regulamento da Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores e Dirigentes Intermédios da Administração

Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro - Estatuto do pessoal dirigente da administração pública

Lei n.º 10/2004, de 22 de Março - Cria o sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública

Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto - Estabelece regras para as nomeações dos altos cargos dirigentes da Administração Pública

Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro - Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública

Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro - Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas

Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro – Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas

Portaria n.º 1319/1995, de 8 de Novembro – Criação no INA do Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP)

Portaria n.º 509-A/2004, de 14 de Maio – Fichas de Avaliação de Desempenho

Portaria n.º 1141/2005, de 8 de Novembro - Definição e a regulamentação dos cursos específicos para alta direcção em Administração Pública, no âmbito do SIADAP

Portaria n.º 1633/2007, de 31 de Dezembro – Apresenta os modelos de fichas de avaliação do desempenho e as listas de competências, no âmbito do SIADAP

Portaria n.º 213/2009, de 24 de Fevereiro – Regulamenta o Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública

Portaria n.º 146/2011, de 7 de Abril - Definição e a regulamentação dos cursos para cargos de Direcção na Administração Pública

Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2010, de 17 de Novembro - Plano de acção para a formação profissional dos trabalhadores da Administração Pública no período 2011 - 2013

ONLINE

Araújo, J. Filipe (2005), “A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma”. Disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3274/1/W.P.%20JFAra%C3%BAjo.pdf>, acedido em Dezembro de 2010 e Janeiro de 2011.

Boletim do Observatório do Emprego Público (DGAEP - N.º 03, Outubro 2010) em http://www.dgaep.gov.pt/upload//OBSEP/BOEP_03/DGAEP-OBSEP_BOEP_03.pdf. Acedido em Janeiro e Março de 2011.

- CEAGP - Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública em <http://ceagp.ina.pt>. Acedido em Novembro de 2010.
- CIME (2001), Terminologia de Formação Profissional em http://www.dgert.mtss.gov.pt/Emprego%20e%20Formacao%20Profissional/terminologia/doc_terminologia/CIME%20-%20Terminologia.pdf. Consultado em Março de 2011.
- Civil Service em <http://www.civilservice.gov.uk>. Acedido em Dezembro de 2010.
- Corte-Real, Isabel (2001), “Reforma da Administração Pública, 2010, ou ... o desnorte na Gestão Pública”. Disponível em www.ste.pt/actualidade/2010/11/act23Nov2010.pdf, acedido em Fevereiro de 2011.
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2002), “Governance Processes and the New Public Service: An Issue Paper Prepared for the ASPA Strategic Planning Process”. Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ASPA/UNPAN006966.pdf>, acedido em Janeiro de 2010 e em Janeiro de 2011.
- DGAEP – Direcção Geral de Administração e Emprego Público. Disponível em <http://www.dgaep.gov.pt/>, acedido em Dezembro de 2009 e Janeiro/Dezembro de 2010 e Janeiro, Março e Maio de 2011.
- Diário Económico (artigo citado) em http://economico.sapo.pt/noticias/sairam-17-mil-funcionarios-publicos-desde-o-inicio-de-2010_115922.html. Consultado em Abril de 2011.
- ENA – École National d'Administration em <http://www.ena.fr/index.php?fr>. Acedido em Novembro de 2010.
- ENA - Apresentação Institucional em <http://www.ena.fr/index.php?fr/institution>. Acedido em Novembro de 2010.
- Ferreira, Jussara e Manoel Correia (2008), “Considerações históricas de evolução do Estado e desenvolvimento económico”. Disponível em www.diritto.it/docs/27170, acedido em Dezembro de 2009.
- Hong, Jack (2010), “Nonaka's knowledge creation model: universal or particularistic?” – Disponível no site da Universidade de Macau em <http://umir.umac.mo/jspui/handle/123456789/15503>
- Instituto Diplomático em <http://www.mne.gov.pt/mne/pt/ministerio/id>. Acedido em Novembro de 2010.
- ISCPSI – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna em <http://www.iscpsi.pt>. Acedido em Novembro de 2010.
- Lei Orgânica da ENA (Décret n°2002-49 du 10 janvier 2002 relatif aux missions, à l'administration et au régime financier de l'Ecole Nationale d'Administration) em <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000591532&dateTexte=vig>. Acedido em Novembro de 2010.
- Léxico.pt – Dicionário de Português online. Disponível em <http://www.lexico.pt/>, acedido em Dezembro de 2009, Janeiro/Fevereiro/Dezembro de 2010 e Janeiro de 2011.
- National School of Government em <http://www.nationalschool.gov.uk>. Acedido em Fevereiro de 2011.
- OCDE – PUMA (Public Management and Governance). Disponível em http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html, acedido em Dezembro de 2009, Janeiro/Fevereiro de 2010 e Janeiro de 2011.
- OCDE - Relatório “Senior Civil Service”. Disponível em http://www.oecd.org/document/2/0,3343,en_2649_34139_33687420_1_1_1_1,00.html, acedido em Novembro de 2010.
- Policarpo, José (2007), “Laicidade e laicismo: Igreja, Estado e Sociedade”. Disponível em http://www.patriarcado-lisboa.pt/vidacatolica/vcnum27/3_04_Pat_Santo_Sepulcro_Laicidade.doc, acedido em Janeiro de 2010.
- PORDATA, em www.pordata.pt. Consultado em Agosto de 2011.

- Portal do Governo. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt>, consultado em Fevereiro/ Dezembro de 2010 e Janeiro/Julho de 2011.
- Portal SIMPLEX. Disponível em <http://www.simplex.pt/index.asp>, acedido em Fevereiro/Novembro de 2010 e Janeiro de 2011.
- PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado. Disponível em http://www.min-financas.pt/inf_geral/PRACE_Modelo_final.pdf, acedido em Fevereiro de 2010.
- PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado. Disponível em http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Documentos/MF/PREMAC_Rel.pdf, consultado em Setembro de 2011.
- Programa do XVII Governo Constitucional (versão electrónica) disponível em http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governos_Documentos/Programa%20Governo%20XVII.pdf. Consultado em Maio de 2011.
- Programa SimpLEGIS – Simplificação Legislativa. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/PCM/simplegis.pdf>, consultado em Novembro de 2010.
- Programas das Provas dos Concursos de Acesso à Ecole Nationale d'Administracion em <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000397742&dateTexte>. Consultado em Novembro de 2010.
- Rato, Helena (Coord) et al. (2007), Estudo comparado de regimes de emprego público de países europeus, Oeiras: INA – Disponível no site da DGAEP em <http://www.dgap.gov.pt/upload/homepage/Relatoriofinal.pdf>
- Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2006, sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006H0962:PT:HTML>. Consultado em Abril de 2011.
- RepositoriUM – Universidade do Minho. Disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/>, acedido em Janeiro/Dezembro de 2010 e Janeiro de 2011.
- Schwartzman, Simon (1970), “Estudo Comparado de Sistemas Burocráticos: Conceitos e Perspectivas”, *Revista de Administração Pública (RJ-FGV)*, Vol.4 (1), Janeiro/Junho, pp. 79-100. Disponível em <http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/burocraticos.pdf>, acedido em Dezembro de 2009.
- Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC) em www.unic.pt. Consultado em Maio de 2011.



Europass-Curriculum Vitae

Informação pessoal

Apelido / Nome próprio **ALVES, Ricardo Jorge Fernandes**
Morada Rua do Cruzeiro, 198 1º Direito / 1300-172 Lisboa
Telemóvel 967745803
Correio electrónico ricardo.jfernandes.alves@gmail.com

Nacionalidade Portuguesa

Data de nascimento 27 de Outubro de 1981

Sexo Masculino

Experiência profissional

Datas Setembro 2008 até à presente data

Função ou cargo ocupado Técnico Superior
Unidade de Cooperação para o Desenvolvimento (UCOD)

Principais actividades e responsabilidades

- Equipa PAOSSED – Preparação e implementação da componente formativa do Projecto (República da Guiné Bissau)
- Desenvolvimento de iniciativas de prospecção de oportunidades de Cooperação
- Preparação de iniciativas, incluindo apresentação de Manifestações de Interesse e de Propostas, no âmbito de possíveis projectos de Cooperação a implementar
- Planeamento, organização e acompanhamento de Cursos vocacionados para a área da Cooperação e Direitos Humanos, em Portugal e no estrangeiro (Curso de Observadores Eleitorais, Curso de Avaliação do Desenvolvimento)
- Organização e acompanhamento de visitas a Portugal de delegações estrangeiras

Nome e morada do empregador INA – Instituto Nacional de Administração
Tipo de empresa ou sector Instituto Público

Datas Novembro de 2007 – Fevereiro de 2008

Função ou cargo ocupado Gestor de Projectos – Área Institucional

Principais actividades e responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolvimento de iniciativas de prospecção de oportunidades de negócio enquadradas no <i>procurement</i> das instituições financeiras internacionais, quer por intermédio dos sistemas de divulgação de oportunidades internacionais, quer em articulação com os escritórios de representação local nos países onde a empresa desenvolve actividades Desenvolvimento de iniciativas comerciais, incluindo apresentação de Manifestações de Interesse e de Propostas, para angariação de projectos pela empresa na Área Institucional, em particular nos mercados de Angola, Brasil, Cabo Verde, Moçambique e Países do Leste Europeu; Prospecção de consultores para os projectos a realizar.
Nome e morada do empregador	MundiServiços – Companhia Portuguesa de Serviços e Gestão, Lda.
Tipo de empresa ou sector	Empresa de Consultoria Internacional
Formação	
Datas	Setembro 2009 (em curso)
Designação da qualificação atribuída	Mestrado em Administração Pública
Principais disciplinas/competências profissionais	Õ Mestrado em Administração Pública versa sobre o funcionamento concreto da Administração, nomeadamente no que refere ao significado e à evolução de políticas públicas contribuindo para o aprofundamento de competências e para a reflexão sobre os processos de mudança do funcionamento e/ou de modernização da Administração Pública.
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	ISCTE - IUL
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	Mestrado
Datas	Fevereiro 2008 – Setembro 2008
Designação da qualificação atribuída	CEAGP – Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública
Principais disciplinas/competências profissionais	O CEAGP constitui uma formação generalista, de nível avançado, em gestão pública que possibilita a aquisição de conhecimentos e ferramentas conceituais e metodológicas para o exercício de funções técnicas superiores e dirigentes na Administração Pública.
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	INA – Instituto Nacional de Administração Instituto Público
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	Equivalência a Pós-Graduação
Datas	Setembro de 1999 - Julho de 2003
Designação da qualificação atribuída	Licenciatura em Estudos Europeus - variante das Relações Internacionais orientada para a temática comunitária
Principais disciplinas/competências profissionais	A Licenciatura em Estudos Europeus assegura uma formação académica na área das Relações Internacionais, segundo uma perspectiva que privilegia o estudo e compreensão dos fenómenos de integração económica e política incluindo a cooperação e o negócio internacional, incidindo também sobre o estudo das matérias relacionadas com a construção e identidade europeias e com a inserção da Europa no mundo contemporâneo.
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Universidade Moderna de Lisboa

Nível segundo a classificação nacional ou internacional

Licenciatura

Datas

Setembro de 1991 – Julho de 1995

Designação da qualificação atribuída

Conclusão do 9º ano de escolaridade

Nome e tipo da organização de ensino ou formação

Instituto Militar dos Pupilos do Exército

Aptidões e competências

Língua(s) materna(s)

Português

Outra(s) língua(s)

Auto-avaliação

Nível europeu (*)

Inglês

Francês

Castelhano

Compreensão				Conversaço				Escrita	
Oral		Leitura		Interacção oral		Produção oral			
C1	Utilizador experiente	C1	Utilizador experiente	C1	Utilizador experiente	C1	Utilizador experiente	C1	Utilizador experiente
B1	Utilizador independente	B1	Utilizador independente	A2	Utilizador elementar	A2	Utilizador elementar	A2	Utilizador elementar
B2	Utilizador independente	B2	Utilizador independente	B2	Utilizador independente	B2	Utilizador independente	B2	Utilizador independente

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

Aptidões e competências informáticas

Carta Europeia de Condução em Informática (Certificado ECDL n.º 1737)
Conhecimentos em ambiente Microsoft Office (Word, Excel, Power Point)

Informação adicional

Interesse por fotografia

Curso de Formação Pedagógica de Formadores com obtenção do CAP (Certificado de Aptidão Pedagógica de Formador) - 2007

Coordenação do livro "Conhecimento e Cooperação Internacional – A Agenda de Lisboa e o Dialogo Norte-Sul", editado pelo INA – Lisboa, 2007