



**Universidade do Minho**  
Instituto de Educação

Rui Agostinho Gonçalves Veloso

**A Formação em Contexto Municipal:  
um contributo para uma política integrada de  
educação/formação**

Junho de 2011



**Universidade do Minho**  
Instituto de Educação

Rui Agostinho Gonçalves Veloso

**A Formação em Contexto Municipal:  
um contributo para uma política integrada de  
educação/formação**

Relatório de Estágio  
Mestrado em Educação  
Área de Especialização em Formação, Trabalho e  
Recursos Humanos

Trabalho realizado sob a orientação do  
**Professor Doutor Manuel António Ferreira da Silva**

Junho de 2011

## DECLARAÇÃO

Nome: Rui Agostinho Gonçalves Veloso

Endereço electrónico: rui\_veloso65@hotmail.com

Telemóvel: 964 555 309

Título do relatório de estágio: A Formação em Contexto Municipal: um contributo para uma política integrada de educação/formação.

Orientador: Professor Doutor Manuel António Ferreira da Silva

Ano de conclusão: 2011

Designação do Mestrado: Mestrado em Educação: Área de Especialização em Formação, Trabalho e Recursos Humanos

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO PARCIAL DESTES RELATÓRIOS DE ESTÁGIO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;

Universidade do Minho, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

## AGRADECIMENTOS

À Irene,

Aos meus filhos Sérgio e Rui,

Pelos momentos de alguma ausência nos afectos;

Pelos fins-de-semana dispensados e mal aproveitados;

Pelas férias que não gozei em harmonia convosco.

Ao meu orientador de estágio Professor Doutor Manuel António Ferreira Silva,  
pela disponibilidade e serenidade na orientação durante este percurso formativo.

À minha acompanhante de estágio pelo encorajamento e humanidade,  
pela disponibilidade reiterada e respeito que me fez granjear e  
o reconhecimento superior sobre este processo de estágio.

Aos profissionais que comigo colaboraram e  
me confiaram estados de alma e confidências.

Aos membros do Órgão Executivo,  
Pelo acolhimento e apoio incondicional.



# **A Formação em Contexto Municipal: um contributo para uma política integrada de educação/formação**

*Rui Agostinho Gonçalves Veloso*

Relatório de Estágio

Mestrado em Educação – Formação, Trabalho e Recursos Humanos

Universidade do Minho

2011

## **RESUMO**

O mundo globalizado imprime aceleradas mudanças às realidades sociais e económicas, movidas pela permanente adaptação aos desafios que uma economia aberta e mundializada desencadeia. Nesse sentido, evidenciam-se as assimetrias que caracterizam a Europa e o mundo e, por isso, também a Administração Local enfrenta novos desafios face à desconcentração e descentralização das atribuições e competências em várias áreas operacionais, assumindo um papel estratégico nas respostas de proximidade à prossecução do interesse público. Nesse sentido, os Municípios são actores privilegiados para essa actuação, porquanto dispõem de recursos humanos altamente qualificados para a prossecução das suas atribuições e para o desenvolvimento de um trabalho interdisciplinar de planeamento, gestão e controlo, subsidiário de uma qualquer estratégia política integrada de intervenção no território que administra. Importa, assim, o reconhecimento e a atribuição do valor e atenção que lhes é devida, pois configuram-se como factor-chave de resposta de proximidade à complexidade dos novos desafios, onde o conhecimento é convocado e, conseqüentemente, o sucesso alcança impactes de desenvolvimento certamente mais sustentados.

Este relatório de estágio (que também constitui um trabalho de investigação), sustentado em várias perspectivas teóricas que tocam as várias dimensões que se entrelaçam numa qualquer política integrada de educação/formação, visa obter inferências sobre as percepções dos actores dos vários níveis hierárquicos do Município, nomeadamente sobre as profundas alterações nos processos de trabalho provocadas pela evolução das novas tecnologias de informação e comunicação e normativos legais, quer sobre o lugar e o papel que a educação/formação tem no seio da organização, nomeadamente como instrumento estratégico de gestão de recursos humanos, sob uma pressão normativa para a racionalização dos efectivos e sem prejuízo da eficiência e eficácia dos serviços prestados.

Os resultados deste estudo revelaram, por um lado, percepções de práticas formativas de dominação reiterada, de mera reciclagem, actualização, adaptação e aperfeiçoamento numa lógica de especialização para a realização de trabalho prescrito, evidenciando também a exclusão dos menos qualificados. Por outro lado, sustenta a reivindicação à adopção de uma política integrada de educação/formação que convoque, para o efeito, a efectivação da estruturação do serviço interno de formação segundo uma lógica de ruptura com o tradicional “Modelo Sistémico Geral da Actividade de Formação”, que potencie a livre escolha de percursos formativos com suporte na motivação e a credibilidade dos trabalhadores.



# **Training in City Context: a contribution to an integrated education/training.**

*Rui Agostinho Gonçalves Veloso*

Professional Practice Report

Master in Education – Training, Work and Human Resources

University of Minho

2011

## **ABSTRACT**

A global world leads to quick changes concerning social and economic realities, caused by permanent adjustment to challenges brought by an open and global economy. Therefore one can notice the differences that characterize Europe and the world and for that reason Local Administration also faces new challenges in view of the devolution and decentralization of power and abilities concerning many operational areas, taking on a strategical role in close response to the pursuit of public interest. Therefore municipalities play an important role in that context since they have high quality human resources to deal with power and to develop an interdisciplinary work of planning, managing and control, supporting any strategical integrated politics of field intervention. Appreciation and attention are important because they are the key points concerning a close response to the complexity of new challenges in which knowledge is needed and consequently the success matches with a well-balanced development.

This report (which is also a research paper) is based on several perspectives related to the different dimensions that get mixed in any integrated politics of Education/Training, and aims to get conclusions about the perceptions of the actors of different hierarchical ranks of the municipality, mainly those related to the deep changes in the work processes caused by the evolution of new information and communication technologies and legal rules, concerning the place and role that Education/Training has in the heart of an organization, mainly as strategical instrument of managing human resources, under rule pressure to rationalize staff without damaging the efficiency and the efficacy of the services provided.

On the one hand, the results of this study have shown perceptions of repeated training, mere recycling, updating, adjustment and improvement having in mind the specialization to perform assigned tasks, bringing forward the exclusion of the less qualified. On the other hand, they support the demand for choosing an integrated politics of education/training which calls for real constitution of internal training service and puts an end to the traditional “Global Systemic Training Model”, leading to the free choice of training pathways based on the workers’ motivation and credibility.



## ÍNDICE GERAL

Agradecimentos	IV
Resumo	V
Abstract	VII
Índice	IX
Siglas	XI
Índice de Figuras	XII
Índice de Gráficos	XII
Índice de Quadros	XII
<b>Introdução</b>	13
<b>CAPÍTULO I - ENQUADRAMENTO CONTEXTUAL DO ESTÁGIO</b>	17
1. Caracterização da Autarquia de Acolhimento do Estágio	17
1.1 Princípios gerais na observância das atribuições e competências do Município	17
1.2 Áreas de Intervenção do Município ao nível da formação	17
2. A Formação Profissional na Administração Local	23
<b>CAPÍTULO II – METODOLOGIA DE ESTUDO</b>	31
1. Objectivos gerais e específicos	31
1.1 Objectivos Gerais	31
1.2 Objectivos Específicos	32
2. Caracterização do público-alvo do estudo	32
3. Paradigma Metodológico	32
4. O Método	33
5. Técnicas de recolha de informação	35
5.1 Pesquisa documental	35
5.2 Entrevistas	36
6. Técnicas de análise de informações	37
7. Principais recursos e limitações do processo de estágio	39

<b>CAPÍTULO III - ENQUADRAMENTO TEÓRICO</b>	41
3.1 Novas Configurações do Trabalho e a Formação	42
3.2. A Formação Profissional em Portugal	48
3.3. A Formação e as Competências	56
3.4. Da Análise de Necessidades de/em Formação, à Qualidade e Avaliação da Formação	64
<b>CAPÍTULO IV – DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b>	75
1. Percurso académico e representações sobre o tipo de qualificações académicas	75
2. Desafios percepcionados pelo trabalho	78
3. Recursos Humanos e sua qualidade	81
4. A formação e seus significados	84
5. O lugar da formação no Município	89
6. Relação da formação com a gestão de recursos humanos	96
7. Opinião sobre o processo de análise de necessidades	99
<b>CAPÍTULO V – CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	107
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	113
<b>APÊNDICES / ANEXOS</b>	118

## **SIGLAS**

CET – Cursos de Especialização Tecnológica

CNQ – Catálogo Nacional de Qualificações

CTFPPI – Contrato de Trabalho em Funções Públicas por Tempo Indeterminado

CTFPTRC – Contrato de Trabalho em funções Públicas a Termo Resolutivo Certo

DGAL – Direcção-Geral das Autarquias Locais

DGERT – Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho

ECTS – Sistema Europeu de Acumulação e Transferência de Créditos

EFA – Educação e Formação de Adultos

EQF – Quadro Europeu de Qualificações

FCEFA – Fundação Centro de Estudos e Formação Autárquica

GEAP – Curso de Estudos Avançados de Gestão Pública

IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional

IGAP – Instituto de Gestão e Administração Pública

INA – Instituto Nacional da Administração, I.P.

ISCED – *International Standard Classification of Education* (Classificação Internacional Normalizada da Educação)

MATES – Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

ME – Ministério da Educação

MEID – Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento

MTSS – Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

PEPAL – Programa de Estágios Profissionais na Administração Local

POPH – Programa Operacional do Potencial Humano

QNQ – Quadro Nacional de Qualificações

RCTFP – Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas

RVCC – Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências

SGQ – Sistema de Gestão da Qualidade

SIADAP – Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública

STAL – Sindicato dos trabalhadores da Administração Local

TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação

UNESCO – *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura)

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura Orgânica dos Serviços Municipais do Município Alfa	22
---	----

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de trabalhadores segundo nível de antiguidade e género (Balanço Social 2009 - Q3)	20
Gráfico 2 – Modelo Sistémico Geral da Actividade de Formação	65
Gráfico 3 – Um Sistema Instrucional	66
Gráfico 4 – Níveis de escolaridade, segundo as carreiras gerais	76
Gráfico 5 – Tipo de certificação de formação profissional, por carreira profissional	78
Gráfico 6 – Média de horas de formação por Tipo de Formação <i>vs</i> Trabalhador ao longo da carreira	90
Gráfico 7 – Número absoluto de horas de formação por carreira profissional	91
Gráfico 8 – Número de acções de formação por tipo de formação, segundo a duração	92
Gráfico 9 – Acções de formação frequentadas em 2009, segundo a carreira geral e o tipo de formação	100
Gráfico 10 – Horas de formação frequentadas em 2009, segundo a carreira geral e o tipo de formação	101
Gráfico 11 – Formação desenvolvida, segundo áreas e modalidade	102

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Ocupação de Postos de Trabalho no Mapa de Pessoal do Município	18
Quadro 2 – Trabalhadores afectos à Gestão de Recursos Humanos	21
Quadro 3 – Situações em que os trabalhadores em funções públicas têm direito à formação profissional	27
Quadro 4 – Entrevistas – Categorias/Dimensão	37
Quadro 5 – Perfis profissionais requeridos de acordo com o modelo de produção	47
Quadro 6 – Benefícios da formação <i>vs</i> efeitos como mecanismo legitimador	55
Quadro 7 – Saberes, Funções, Formas de Aquisição e Modos de Manifestação	62
Quadro 8 – Conteúdos das competências-chave na formação profissional	64

## Introdução

O presente relatório de estágio (que também constitui um trabalho de investigação) foi desenvolvido no âmbito do Mestrado Profissional em Educação — Área de Especialização em Formação, Trabalho e Recursos Humanos, na Universidade do Minho, tendo como questões de partida: “Fixar as percepções existentes sobre a formação no Município Alfa e as suas articulações com os processos de trabalho”, visando dar “um contributo para uma política integrada de Educação/Formação” em contexto municipal. Trata-se de uma questão que foi emergindo ao longo do primeiro ano curricular do Mestrado, reunindo contributos das várias unidades curriculares, que contribuíram para o reforço da robustez teórica e capacitação para o desenvolvimento de um trabalho que tivesse em conta as várias dimensões que se entrelaçam no âmbito do processo de reformas legislativas e, conseqüentemente, na adopção de novos modelos influenciadores da estrutura organizacional dos serviços da Administração Local, na alteração dos processos de trabalho, na organização do trabalho e até na estruturação dos processos de formação nas autarquias locais.

Importa, assim, que em contexto de constantes mudanças sejam consideradas todas as fontes verificáveis (indicadores) para aferir em que medida a formação pode dar contributos de maior complexidade para a resolução de situações/problemas, objectivos estratégicos organizacionais a alcançar, quais as modalidades de formação a considerar, que áreas temáticas a trabalhar e que competências a desenvolver. Acresce referir também como finalidade a formação para a capacitação na resolução de novas situações de maior complexidade em contexto de trabalho, bem como induzir a motivação nos trabalhadores menos escolarizados para o aumento das suas qualificações, as oportunidades de desenvolvimento de novas competências, a actualização, o pró-activo e progressivo ajustamento entre as necessidades da organização e dos trabalhadores, a preparação e adaptação à mudança, a alteração de comportamentos e atitudes que permitam a inovação e a resposta aos desafios em contexto/factores de mudança tecnológicas/legislativas/ de posto de trabalho/mobilidade/de processos de trabalho e de substituição de pessoas.

Por conseguinte, considerando um contexto marcado por mudanças sociais e económicas geradas pela globalização, que afectam as políticas públicas sobre a actividade das autarquias locais e, no seu seio, a emergência de um novo paradigma de gestão organizacional, importa ter em consideração: - os factores indutores das necessidades de formação (ambientes externos/ internos, evolução tecnológica, política e legal, expectativas dos trabalhadores, de

ordem individual, de ordem sócio-cultural e a estratégia da organização); - as práticas formativas que genericamente se caracterizam pelo seu carácter reactivo e adaptativo (curto prazo) e, poucas vezes, de carácter pró-activo (de médio/longo prazo); - a evidência da frequência de 'pacotes de formação' ou acções de oportunidade, pelas necessidades percebidas no âmbito de sugestões formativas de organizações congéneres e a quase ausência de resposta a necessidades de novos comportamentos (médio/longo prazo) induzidas por factores de ordem sócio-cultural.

Entendemos, assim, que o reconhecimento, determinação e compromisso estratégico global organizacional, em que a formação tenha lugar de forma integrada com as restantes componentes de gestão de recursos humanos, a actualização e o reforço da capacitação para a acção pela formação, permitirá um progressivo aperfeiçoamento, com ganhos a médio/longo prazo para a organização e com reflexos na sua cultura organizacional. Assim, procuramos dar um contributo para uma nova política de formação no Município, onde se consideram as componentes de gestão e de intervenção de forma integrada. Desse modo, entendemos que se obterão das intencionalidades formativas maiores níveis de resultados ao nível da aquisição de conhecimentos, da evolução das competências e da melhoria de funcionamento dos serviços, traduzidas em alguns dos benefícios da formação para a própria organização, tais como: - Melhoria do desempenho dos trabalhadores e funções públicas; - Motivação; - Redução do tempo de integração e aprendizagem necessários para atingir um desempenho aceitável; - Mudança de atitudes; - Resolução de problemas operacionais; - Maximização de outras componentes de gestão de Recursos Humanos; - Catálise da mudança; - Fomento de um clima de aprendizagem ao longo da vida; - Promoção das competências como vantagem competitiva, em constante resposta à ameaça assimétrica do desenvolvimento local.

Por conseguinte, tendo presente o reforço da capacitação para a acção, poderá a organização obter ainda maiores ganhos na caracterização das práticas da formação que oferece, nomeadamente quanto à sua natureza, objectivos que persegue, modalidades dominantes e bem-estar dos destinatários. Assim, dos benefícios anteriormente elencados evidencia-se o enquadramento dos mesmos nos vários tipos de formação profissional que, estrategicamente, poderão ser considerados numa política integrada de gestão de pessoas, nomeadamente na formação contínua: de integração e orientação, para o desenvolvimento de comportamentos ideais, *on the Job*, para o desenvolvimento pessoal, de actualização/reciclagem técnica funcional, de desenvolvimento organizacional e de apoio a iniciativas de autoformação. Ademais, deverá a gestão do desempenho configurar-se como uma prática que potencia a

estruturação de qualquer processo formativo que se queira participado.

Em suma, é propósito deste nosso trabalho convocar várias perspectivas teóricas sobre as várias dimensões que enformam a política de formação tendo em conta as várias envolventes contextuais que a têm vindo a determinar/influenciar.

O trabalho de investigação foi desenvolvido na entidade empregadora pública onde exercemos funções, obtendo-se uma maximização de contexto para a mobilização e transferência de competências no âmbito deste estudo e o contributo que, do trabalho final, pode resultar por apropriação e operacionalização dos resultados/propostas que dele advirão.

A eleição da área de intervenção justifica-se pelo contexto de profundas alterações legislativas, nomeadamente no âmbito do novo regime de vínculos, carreiras e remunerações e o facto de, no âmbito da transição do vínculo de nomeação para a vinculação por contrato, ter repercussões várias na estabilidade profissional, promoção na carreira, os impactos do novo sistema de avaliação de desempenho (por resultados e competências), a implementação do Sistema de Gestão da Qualidade, o processo de modernização administrativa, a emergência da realidade que é o Mapa de Pessoal e os necessários procedimentos de caracterização dos postos de trabalho e definição de perfis dos trabalhadores para cada posto de trabalho.

O Relatório estrutura-se, para além desta introdução, onde se procurou explicitar o tema do trabalho de investigação e sua relação com a oportunidade contextual em que se desenvolveu o enquadramento contextual do estágio (Capítulo I); da metodologia de estudo (Capítulo II); do enquadramento teórico, procurando-se restituir algumas das principais perspectivas existentes no campo (Capítulo III) e da discussão dos resultados (Capítulo IV), culminando com o que designamos por considerações finais (Capítulo V).

O enquadramento contextual do estágio configurou-se numa síntese do enquadramento legal da formação profissional na Administração Local; uma caracterização da autarquia de acolhimento do estágio, com alusão aos princípios gerais na observância das atribuições e competências do Município e das áreas sobretudo operacionais de Intervenção do Município ao nível da formação.

Seguidamente, procedemos ao enquadramento metodológico do trabalho de investigação do estágio, explicitando os objectivos gerais e específicos de investigação; seguidos da exposição e argumentação da metodologia adoptada para a acção investigativa: paradigma metodológico, método e técnicas de recolha de informação; técnicas de análise de informação e os principais recursos e limitações do processo de estágio.

Posteriormente, dá-se conta do enquadramento teórico do estudo, evidenciando: o

trabalho, suas novas configurações e sua articulação com a formação; a formação profissional em Portugal; a formação e as competências; a análise de necessidades de/em formação e sua articulação com a qualidade e a avaliação da formação, que sustentaram a discussão dos resultados do trabalho empírico.

A exemplo de uma qualquer outra investigação, procedeu-se à discussão dos resultados obtidos durante o processo de investigação, articulada com os referentes teóricos mobilizados, numa descrição entendida como reveladora das evidências extraídas, quer das representações gráficas dos dados compilados no âmbito da pesquisa documental, quer das inferências sobre as várias dimensões categoriais, no âmbito da análise dos discursos das entrevistas realizadas, procurando-se a coerência com os objectivos definidos.

Por último, teceram-se algumas considerações finais, pautadas por uma análise crítica dos resultados do trabalho de investigação, salientando as implicações que comportam e da necessidade de abandono de práticas de estruturação da formação que contribuem para a desacreditação da estruturação dos processos de formação, nomeadamente a problemática do levantamento de necessidades de/em formação, que tem vindo a ser realizado com base em duas perspectivas aparentemente antagónicas: a positivista e a construtivista.

Concluída esta primeira excursão pelo campo das práticas da investigação, e tendo sido efectuado no contexto organizacional em que nos desenvolvemos profissionalmente com os nossos pares, fica a expectativa sobre o desejado reconhecimento e apropriação por parte daqueles que directa e indirectamente participaram neste processo de estágio e de investigação.

## **CAPÍTULO I - ENQUADRAMENTO CONTEXTUAL DO ESTÁGIO**

### **1. CARACTERIZAÇÃO DA AUTARQUIA DE ACOLHIMENTO DO ESTÁGIO**

O Município que acolheu o desenvolvimento do presente estágio situa-se geograficamente no Norte de Portugal, possuindo uma população residente de cerca de 20000 habitantes. Tem espaços verdes com forte atractividade turística, um notável património arquitectónico construído e uma gastronomia tradicional com tradução emblemática nas Papas de Sarrabulho e nos vinhos verdes de qualidade.

#### **1.1. Princípios gerais na observância das atribuições e competências do Município**

Nos termos do disposto no artº 2.º, da Lei n.º159/99, de 14 de Setembro, a descentralização de poderes efectiva-se com a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, tendo como finalidade o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e a promoção da eficiência e da eficácia da gestão pública, conferindo o seu exercício ao nível da administração mais próximo dos cidadãos, concretizando o princípio da subsidiariedade e permitindo a racionalidade e eficácia na acção. Nesse sentido, é salvaguardado o exercício coordenado das competências próprias, a fim de se evitar sobreposição de actuação, nomeadamente em relação à política local de educação/formação. Observa-se, assim, que o Município prossegue as suas atribuições e competências nos termos da lei, segundo a concessão de poderes na área, cuja natureza pode ser “consultiva, de planeamento, de gestão, de investimento, de fiscalização e de licenciamento”.

#### **1.2. Áreas de Intervenção do Município ao nível da formação**

O Município é, assim, uma entidade empregadora pública com recursos humanos, património e finanças próprios, competindo a sua gestão aos respectivos órgãos, no âmbito dos princípios da democraticidade e da autonomia próprios do Poder Local. Tem como atribuições, nos termos do n.º 1, do artº 13.º, da Lei 159/99, de 14 de Setembro, nos seguintes domínios operacionais:

“ a) Equipamento rural e urbano; b) Energia; c) Transportes e comunicações; d) Educação; e) Património, cultura e ciência; f) Tempos livres e desporto; g) Saúde; h) Acção social; i) Habitação; j) Protecção civil; k) Ambiente e saneamento básico; l) Defesa do consumidor; m) Promoção do desenvolvimento; n) Ordenamento do território e urbanismo; o) Polícia municipal; p) Cooperação externa.”

Por conseguinte, o Município para assegurar o exercício das suas atribuições e as competências dos seus órgãos, dispõe de um Mapa de Pessoal único com a seguinte ocupação de postos de trabalho e cargos, à data de 31 de Dezembro de 2009:

**Quadro 1: Ocupação de Postos de Trabalho no Mapa de Pessoal do Município**

TOTAL	TRABALHADORES	H	%	M	%	HM	%
253	Dirigentes Intermédios de 1.º e 2.º Grau	4	1,58	3	1,86	7	3,44
	Técnicos Superiores	18	7,11	35	13,83	53	20,94
	Assistentes Técnicos	14	5,53	22	8,70	36	14,23
	Assistentes Operacionais	69	27,27	81	32,02	150	59,29
	Categorias subsistentes <sup>1</sup>	6	2,37	1	0,40	7	2,77
	<b>TOTAL</b>	<b>111</b>	<b>43,87</b>	<b>142</b>	<b>56,13</b>	<b>253</b>	<b>100</b>

Fonte: Balanço Social 2009 – Cap. 1: Recursos Humanos

Observa-se que o género feminino predomina nas carreiras com maior número de postos de trabalho ocupados, representando 56,13% do total de trabalhadores em funções públicas, incluindo Cargos de Direcção Intermédia de 1.ª e 2.º graus. Entretanto, por afectação no pessoal não docente, em 1 de Março de 2009, e por celebração do Contrato de Execução com o ME, no âmbito da transferência operada pelo Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho, a carreira com maior número dos postos de trabalho ocupados é a de Assistente Operacional da Carreira Geral de Assistente Operacional, com um peso de 59,29%, comparada com os 20,94% da carreira de Técnico Superior.

O Município possui um Mapa de Pessoal para o ano de 2010 que reflecte a tendência para uma consolidação e estabilização dos seus Recursos Humanos, pois a expressão das relações jurídicas de emprego público por tempo determinado são maioritariamente justificadas pelas contratações na modalidade de vínculo em regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas a Termo Resolutivo Certo, a Tempo Parcial, no âmbito da contratação de técnicos que assegurem, em cada ano lectivo, as Actividades de Enriquecimento Curricular, vulgarmente designadas por AEC, e em que o género feminino predomina com uma expressão de 10,28% em comparação com os 5,14% dos contratados do género masculino. Verifica-se, também, esse domínio na modalidade de vínculo em regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas por Tempo Indeterminado, em que o género feminino ocupa 44,66%, isto é, 113 postos de trabalho,

<sup>1</sup> Fiscal Municipal e de Fiscal de Leituras e Cobranças.

comparados com os 37,15% do género masculino, que apenas ocupa 94 postos de trabalho. Existe também um número residual de prestadores de serviços na modalidade de Contrato de Avença, observando-se apenas quatro prestadores do género masculino, isto é, com uma expressão de 1,58% comparado com 1,19% das três prestadoras, pessoas singulares, do género feminino. Assim, independentemente da modalidade de vínculo contratual (e em termos globais), regista-se um total de 111 postos de trabalho ocupados pelo género masculino, representando 43,87% do total de trabalhadores, comparada com os 56,13% de um total de 142 postos de trabalho ocupados pelo género feminino.

Importa ainda referir a aposta da Autarquia na adopção de uma política que privilegia a estabilidade dos vínculos contratuais<sup>2</sup>, dos quais também se evidencia a tendência da supremacia do género feminino. É, portanto, residual o número de trabalhadores em situação de precariedade de vínculos, observando-se a ocupação de 39 postos de trabalho em regime de CTFPTRC, que resultam da exigência material prevista na alínea f), do n.º1, do artº 93.º, do RCTFP, designadamente para assegurar a execução de tarefa ocasional ou serviço determinado precisamente definido e não duradouro, isto é, a leccionação das Actividades de Enriquecimento Curricular no Ensino Básico do 1.º Ciclo. Acresce referir que, por força do Decreto-Lei n.º 212/2009, de 3 de Setembro, os referidos contratos caducam, obrigatoriamente, no último dia do ano escolar. Também se observa que o Município regista um recurso diminuto a prestações de serviços de pessoas singulares, nomeadamente na modalidade de contratos de avença, que, predominantemente, se justificam pela necessidade de assegurar o número necessário de professores de natação na Piscina Municipal coberta. Ademais, todos esses prestadores acumulam funções públicas, no âmbito dos vínculos que mantêm com o Ministério da Educação.

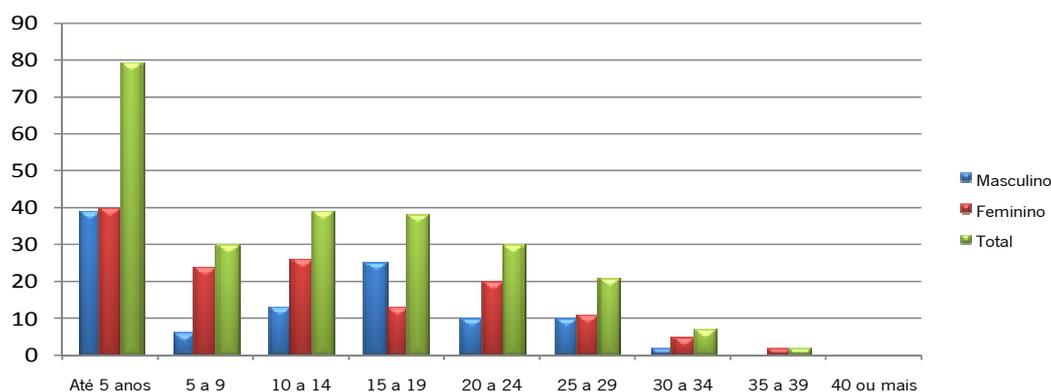
De acordo com a leitura do Gráfico 1, numa análise à distribuição do número de trabalhadores na relação antiguidade na carreira segundo o género, o Município tem procurado, nos últimos cinco anos, prosseguir uma política de igualdade de acesso de oportunidades de ingresso no Mapa de Pessoal único, isto é, tem privilegiado novas admissões de trabalhadores para as carreiras gerais, na modalidade de vínculo em regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas por Tempo Indeterminado. Porém, interessa realçar que, durante um longo período, o Município assegurou a prossecução das suas atribuições e competências, até aos últimos cinco anos, com suporte numa maioria substancial de trabalhadores integrados em grupos de pessoal e nas mais diversas carreiras que exigiam baixa escolarização, agora

---

<sup>2</sup> Apêndice 1.

transitados para a única carreira geral (multicategorial) de Assistente Operacional. Seguiu-se um número limitado de Assistentes Técnicos. Curiosamente, a Autarquia manteve um número de trabalhadores da carreira geral de Técnico Superior quase inalterável durante 15 anos. Assim, importa realçar que, nos últimos cinco anos, a maioria das admissões de novos trabalhadores em RCTFPTI são maioritariamente Técnicos Superiores.

**Gráfico 1 – Número de trabalhadores segundo nível de antiguidade e género**



Fonte: Balanço Social 2009 - Cap. 1 Recursos Humanos (Q3)

Assim, importa realçar a política de reforço de um quadro técnico desde sempre pouco expressivo e a aposta no recrutamento de recursos humanos superiormente qualificados para fazer face à progressiva transferência de novas competências nas várias áreas operativas das atribuições do Município, bem como do aumento de desafios com que a Administração Local se debate, pela necessidade de resposta de proximidade aos crescentes e diversificados novos problemas de superior complexidade económica, cultural e social. Por outro lado, é possível inferir<sup>3</sup> que, decorrente do alargamento da idade da reforma, a evolução do número de Recursos Humanos manter-se-á estável, em número e género, sendo expectável que a renovação da grande maioria dos recursos humanos se consolide apenas daqui a duas décadas, nomeadamente com a efectiva aposentação dos trabalhadores enquadrados até ao intervalo de 15 a 19 anos de antiguidade e até ao grupo etário de 40 a 44 anos de idade<sup>4</sup>, inclusive, respectivamente.

No âmbito desta breve caracterização do Município e em particular no que aos seus Recursos Humanos diz respeito, interessa salientar a tendência para um maior número de trabalhadores do género feminino em cada intervalo de níveis remuneratórios, situação que se correlaciona com a já observada tendência de uma maior empregabilidade de trabalhadores do

<sup>3</sup> Apêndice 2.

<sup>4</sup> Apêndice 2.

género feminino no Município. Porém, observa-se a existência de cerca de 160 pessoas, isto é, mais de 60% dos trabalhadores em funções públicas do Município, situadas nos escalões remuneratórios mais baixos. Considera-se, entretanto, que um contexto deste tipo é muito problemático, pois são trabalhadores de carreiras gerais que cumprem ordens e, pela aposta no aumento progressivo de qualificações, alimentam expectativas de progressão na carreira.

Da estrutura orgânica do Município destacamos a Divisão Administrativa e Recursos Humanos que está dotada de Serviços que asseguram funções administrativas, nomeadamente ao nível de processamento de remunerações, procedimentos concursais, vão emergindo dinâmicas internas na organização da formação contínua e avaliação do desempenho, acumulando com a implementação simultânea do Sistema de Gestão da Qualidade e dos Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho. Conforme se observa no Quadro 2, apenas

**Quadro 2: Trabalhadores afectos à Gestão de Recursos Humanos.**

TOTAL	TRABALHADORES	H	M
4	Dirigentes Intermédios de 2.º Grau	0	1
	Técnicos Superiores	1	0
	Assistente Técnico (Coordenador Técnico)	0	1
	Assistente Técnico	0	1
	<b>TOTAL</b>		<b>4</b>

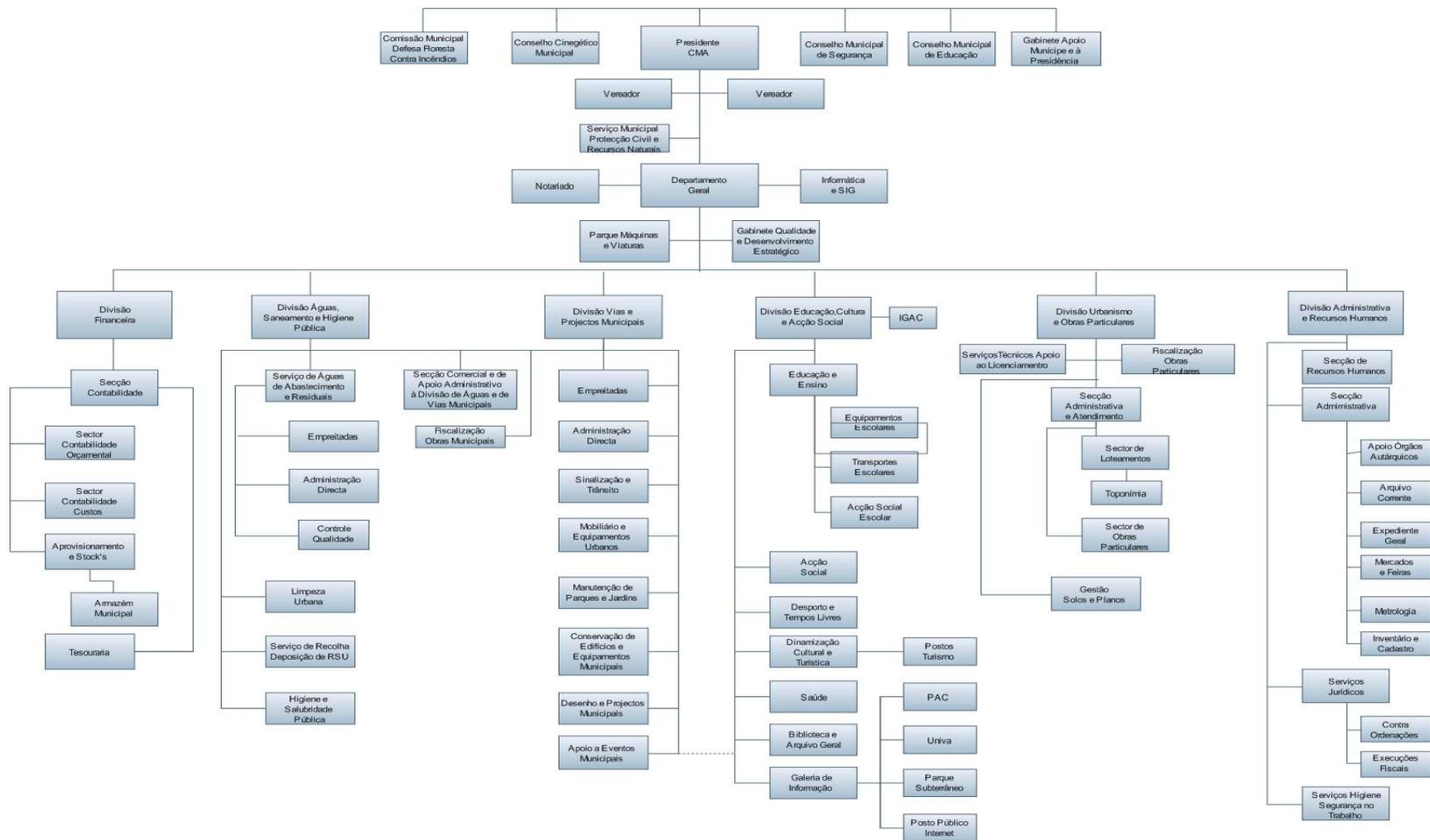
Fonte: Mapa de Pessoal para 2010

se encontra ocupado um posto de trabalho da carreira de Técnico Superior. Assim, de acordo com o disposto no artº 68.º do Regulamento da Estrutura Orgânica e Organização dos Serviços do Município, a Divisão Administrativa e Recursos Humanos dispõe de um único Técnico Superior que, em acumulação com outras funções, assegura a promoção e desenvolvimento da formação contínua, nomeadamente:

“a) Assegurar a valorização dos recursos humanos da Câmara Municipal, promovendo o desenvolvimento das suas competências e incrementando o seu potencial de desempenho, de acordo com a legislação aplicável e as políticas municipais; (...) d) Realizar a análise do conteúdo dos postos de trabalho e perfis funcionais; e) Gerir o processo de formação profissional da Câmara Municipal (...); f) Efectuar o controlo do orçamento aprovado para a área de formação profissional e promover a instrução de processos relativos a candidaturas a fundos de apoio à formação.”

Porém, estão em curso procedimentos concursais e de reafecção de recursos humanos que também reforçarão a equipa de trabalho na área de gestão dos recursos humanos, nomeadamente um Técnico Superior e mais um Assistente Técnico.

Figura 1 – Estrutura Orgânica dos Serviços Municipais do Município Alfa.



Fonte: Lei Orgânica do Município Alfa.

## 2. A FORMAÇÃO PROFISSIONAL NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL.

Os Municípios, concebidos como pessoas colectivas de direito público próximas das populações, integrantes da organização administrativa democrática do Estado, estão dotados de autonomia administrativa e financeira e de recursos humanos identificados e quantificados nos seus Mapas de Pessoal para a prossecução das suas atribuições e competências. Por conseguinte, sendo a formação profissional tida como um instrumento de gestão dos recursos humanos e no sentido de se proceder ao seu melhor enquadramento legal nas Autarquias Locais, importa atender à definição vertida no diploma legal<sup>5</sup>, que a define como:

“o processo global e permanente através do qual os funcionários e agentes, bem como os candidatos a funcionários sujeitos a um processo de recrutamento e selecção, se preparam para o exercício de uma actividade profissional, através da aquisição e do desenvolvimento de capacidades ou competências, cuja síntese e integração possibilitam a adopção dos comportamentos adequados ao desempenho profissional e à valorização pessoal e profissional”.

Assim, embora esta definição ainda incorpore as figuras de “funcionário” e “agente” e se considere parcialmente desarticulada com o discurso do novo articulado legal, é passível de nela se incorporar a actual figura dominante de “trabalhador em funções públicas”<sup>6</sup>, nomeado ou contratado. Por conseguinte, reconhecendo-se no novo articulado legal o progressivo abandono de uma Administração de “modelo burocrático” (Martins, 1999: 61) e a aposta efectiva numa Administração de “modelo gestor”<sup>7</sup>, esta definição serve a “adopção de um conjunto de medidas integrado”, transversal a toda a dimensão organizacional por forma a alcançar os seus propósitos.

De acordo com o preâmbulo do referido diploma legal, a formação profissional tem como objectivo geral estratégico<sup>8</sup> “a qualificação, a dignificação, a motivação e a profissionalização dos recursos humanos da Administração Pública, através de uma política coerente e adequada de carreiras, remunerações e formação profissional”. Porém, a formação

---

<sup>5</sup> Decreto-Lei n.º 50/98 de 11 de Março, que define as regras e os princípios que regem a formação profissional na Administração Pública.

<sup>6</sup> Modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público (contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado ou determinável) aplicável a todos os vínculos na Administração Pública, sem a sujeição a qualquer formalidade, à excepção das carreiras que mantêm a modalidade de nomeação e previstas no art.º 10.º da Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

<sup>7</sup> Segundo Rocha (2007: 29) “O modelo managerial ou gestor (...). Em termos de gestão de recursos humanos, as principais inovações fizeram-se sentir na flexibilização da fixação de salários, a qual deixa de ser efectuada a nível central, passando a ser feita em cada organização pública, (...).”

<sup>8</sup> Observa-se um desfasamento de dez anos entre o diploma que define as regras e os princípios que regem a formação profissional na Administração Pública e o novo regime de vínculos, carreiras e remunerações, que configura uma nova realidade e que nos parece poder não colher pleno enquadramento dos objectivos e até identidade no seio dos recursos humanos, que se virem confrontados com a perda do seu anterior estatuto, sistema remuneratório e de carreiras.

profissional tem como objectivos, com as necessárias adaptações<sup>9</sup> que lhes conferem ainda um total enquadramento no novo sistema de carreiras dos trabalhadores em funções públicas, designadamente contribuir para:

“- a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços; melhorar o desempenho profissional dos” trabalhadores em funções públicas, “fomentando a sua criatividade, a inovação, o espírito de iniciativa, o espírito crítico e a qualidade; (...) - a mobilidade dos efectivos da Administração Pública; - a realização pessoal e profissional dos funcionários e agentes da Administração, preparando-os para o desempenho das diversas missões para que estão vocacionados; complementar os conhecimentos técnicos e os fundamentos culturais ministrados pelo sistema educativo.”

Por conseguinte, a formação profissional na Administração Pública prossegue os princípios: da “universalidade”, abrangendo genericamente os candidatos<sup>10</sup> e os trabalhadores em funções públicas; de “continuidade”<sup>11</sup> de educação ao longo de toda a sua carreira profissional; de “utilidade funcional”, designadamente “com as necessidades do serviço público e da sua gestão, com a política de qualidade do pessoal e de emprego público, com as necessidades de carácter organizativo e as aspirações de desenvolvimento sócio-profissional” dos trabalhadores em funções públicas; de “multidisciplinaridade”, tocando os diversos ramos de conhecimento e técnicas necessárias à satisfação das necessidades dos serviços públicos e à realização e motivação profissional dos respectivos trabalhadores em funções públicas, tendo em conta a evolução do saber e dos meios tecnológicos; de “desconcentração e descentralização”, diversificando os locais de realização das acções de formação, por forma a facilitar aos trabalhadores em funções públicas o acesso às mesmas; e de “complementaridade”, pelo pressuposto que seja entendida como sequência natural do sistema educativo.

Convoca-se, assim, a observância do princípio geral aplicável à formação profissional consagrado no RCTFP<sup>12</sup>, devendo a entidade empregadora pública “proporcionar ao trabalhador acções de formação profissional adequadas à sua qualificação”<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Excluiu-se o objectivo previsto na al. c) do Decreto-Lei n.º 50/08 de 11 de Março, por inaplicabilidade actual da figura de “acesso” e a efectiva “intercomunicabilidade nas carreiras” na Administração Local.

<sup>10</sup> Na modalidade de “Formação Inicial”, numa fase anterior à contratação, como condicionante da mesma e em fase imediatamente posterior ao início da execução do contrato, integrando-se no período experimental, visa habilitar os formandos com conhecimentos e aptidões para o exercício das respectivas funções.

<sup>11</sup> Formação contínua, traduzida nas seguintes modalidades: “formação de aperfeiçoamento” e “formação de especialização”, que encontram pleno enquadramento no actual regime de vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores em funções públicas.

<sup>12</sup> Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas aprovado pelo Lei n.º 59/2008 de 11 de Setembro.

<sup>13</sup> Observando-se aqui uma imbricação com o objectivo “promover a efectividade do direito dos trabalhadores à formação anual certificada”, conforme também preceituado na alínea f) do n.º 1 do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 396/2007, de 31 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico do Sistema Nacional de Qualificações e define as estruturas que asseguram o seu funcionamento.

Nos termos da lei<sup>14</sup>, “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”, por outro lado, é também preceituado que “os trabalhadores têm o direito e o dever de frequentar, todos os anos, acções de formação e de aperfeiçoamento profissional na actividade em que exercem funções.” Porém, aos trabalhadores que não se vejam contemplados nos planos de formação dos serviços é atribuído, por determinação legal<sup>15</sup>, por cada ano civil, um crédito de 100 horas (no caso de trabalhador integrado na carreira de técnico superior) e um crédito de 70 horas aos demais trabalhadores de outras carreiras, os quais, por livre iniciativa e auto-financiamento, podem utilizá-las em acções de formação escolhidas por si.

É um imperativo para o acesso à auto-formação<sup>16</sup> que esta “corresponda, directa ou indirectamente, às áreas funcionais em que se encontre inserido ou contribua para o aumento da respectiva qualificação”, podendo tais créditos, no caso de acções formativas com relevância directa nas respectivas áreas funcionais e sob apreciação do Presidente da Câmara Municipal, ser ultrapassados até ao “limite da carga horária prevista para a acção de formação” que o trabalhador em funções públicas pretenda frequentar. Este enfoque redobrado no que é oficialmente designado por autoformação sustenta-se na necessidade de permitir ao pessoal da Carreira Técnica Superior “acompanhar e enquadrar a operacionalização dos novos saberes na dinâmica dos Serviços”, como consequência directa do “desenvolvimento acelerado do conhecimento e das tecnologias, pois implica uma maior complexidade, exigência e frequência nos processos formativos”. Por um lado, a iniciativa do trabalhador em frequentar acções de formação, quando se realizem “dentro do período laboral”, corresponde, para todos os efeitos, ao “exercício efectivo de funções” e, por outro lado, “quando estas tenham lugar fora do período laboral”, não pode ser alvo de quaisquer impedimentos superiores.

Uma das novidades introduzidas na actual regulamentação da formação profissional na Administração Pública é o enquadramento, na sua organização, da questão do “levantamento das necessidades de formação”, que, anualmente e por sua iniciativa, os serviços municipais se obrigam a elaborar, bem como manter actualizados os “planos adequados à sua satisfação, em sintonia com a feitura dos planos de actividades e os orçamentos dos serviços”.

---

<sup>14</sup> Conforme preceituado nos n.ºs 1 e 2 do art.º 57.º da Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

<sup>15</sup> Decreto-Lei n.º 174/2001, de 31 de Maio.

<sup>16</sup> Observa-se no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 174/2001, de 31 de Maio, uma intenção expressa em “dar cada vez mais incentivos à iniciativa individual dos trabalhadores na sua autoformação”. Porém, no texto do diploma legal confunde-se autoformação com liberdade de iniciativa para frequentar acções de formação. A autoformação é muito mais do que isso! Em última análise constitui todo o processo de aprendizagem que todo o sujeito sempre realiza, consciente ou inconscientemente, formal ou informalmente. A acepção mais comum na literatura prende-se exactamente com os processos informais de formação.

Na circunstância da adopção do modelo gestor é conferida à Direcção-Geral da Administração do Emprego Público<sup>17</sup> “a função de coordenadora do sistema e a exigência de acreditação a todas as entidades que promovam a formação para a Administração Pública, com excepção do Instituto Nacional de Administração e da, agora, Fundação Centro de Estudos e Formação Autárquica, nos mesmos moldes que as entidades privadas”. Assim, no âmbito do sistema de formação profissional são consideradas como entidades competentes para a realização de formação na Administração Local, os organismos centrais e sectoriais de formação com âmbito de actuação para a administração central, regional ou local (ex: INA e FCEFA), nomeadamente em matéria de “realização de diagnósticos de necessidades de formação, e estudos de impacte da formação nos seus domínios de intervenção”; os serviços e organismos da Administração Pública (ex: IGAP), entidades formadoras públicas e privadas reconhecidas pelos ministérios da tutela; as associações sindicais e profissionais (ex: STAL), dentro do seu âmbito de actuação e outras entidades privadas.

Prosseguindo uma política de “promoção da qualidade da formação, da acreditação e da certificação de competências”, bem como a certificação para o mercado de emprego<sup>18</sup>, no âmbito do sistema nacional de certificação profissional, considerando “a existência de vários subsistemas de formação profissional e a diversidade das modalidades e características de formação e dos próprios contextos em que se desenvolvem”, encontram-se padronizados dois modelos diferenciados de certificado. Estes materializam a vontade de clarificar os procedimentos exigíveis a todas as entidades promotoras e executoras de formação na conclusão de todo e qualquer curso ou acção de formação, permitindo aos formandos valorização clara e transparente “das qualificações por si obtidas através da formação profissional”. Dispõe, assim, a Administração Local da normalização de um “certificado de formação profissional”<sup>19</sup> a emitir obrigatoriamente para as formações que beneficiem de subvenção pública e que consagrem a avaliação dos formandos e um “certificado de frequência de formação profissional”, recomendado para todas as formações que não beneficiem desses financiamentos públicos.

Interessa também referir que, no âmbito do direito à igualdade no acesso ao emprego e

---

<sup>17</sup> Actual denominação que lhe foi dada, no âmbito da alteração dos regimes de vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

<sup>18</sup> Decreto-Lei n.º 95/92, de 23 de Maio, articulado com o Decreto-Regulamentar n.º 35/2002 de 23 de Abril.

<sup>19</sup> Nos termos do Decreto-Lei n.º 95/92, de 23 de Maio e dos Decretos-Leis n.ºs 401/91 e 405/91, ambos de 16 de Outubro, “o certificado de formação profissional (...) é o título que comprova que o formando concluiu curso ou acção de formação com aproveitamento após processo avaliativo” e o “certificado de frequência de formação profissional (...) é o título que comprova que o formando frequentou curso, acção de formação, módulo ou seminário que não contemple qualquer tipo de avaliação”.

no trabalho<sup>20</sup>, “todos os trabalhadores têm direito à igualdade de oportunidades e de tratamento no que se refere (...) à formação e promoção profissionais”, sendo qualquer “exclusão ou restrição de acesso à formação” considerada discriminação.

Por conseguinte, elencam-se as situações em que a frequência de formação profissional se configura num direito legal expresso, conferido pelo RCTFP ao trabalhador em funções públicas:

**Quadro 3: Situações em que os trabalhadores em funções públicas têm direito à formação profissional**

Situação	Âmbito	Finalidade
Regresso de licença sem vencimento.	De assistência a: - filho; adoptado; - pessoa com deficiência ou doença crónica.	Reinserção profissional do trabalhador em funções públicas.
Trabalhador com capacidade de trabalho reduzida.	Igualdade de tratamento, acolhimento e integração.	Aperfeiçoamento profissional (salvo se implicar encargos desproporcionados para a entidade empregadora pública).
Início de funções do trabalhador recrutado.	Direito à formação profissional.	Acções de formação e aperfeiçoamento profissional na actividade em que exerce funções.
Período experimental de trabalhador contratado por tempo indeterminado ou determinado.	Celebração de Contrato de Trabalho em Funções Públicas por tempo indeterminado ou determinado.	Melhor integração de novo trabalhador e elevação do nível de produtividade.
Exercício de funções que lhe sejam afins ou funcionalmente ligadas.	Da qualificação profissional adequada que o trabalhador detenha e que não implique desvalorização profissional.	Aquisição de especiais qualificações exigidas, com formação profissional não inferior a dez horas anuais.
Percursos formativos, nomeadamente de autoformação.	Definição do Horário de Trabalho.	Facilitar a frequência de cursos escolares, em especial os de formação técnica ou profissional.
Acesso ao trabalho a tempo parcial, incluindo postos de trabalho qualificados.	No âmbito dos Deveres da entidade empregadora pública.	Favorecer a progressão e a mobilidade profissionais.
Domínio da segurança, higiene e saúde no trabalho e o exercício de actividades de risco elevado.	Dever da entidade empregadora pública de informação e consulta dos trabalhadores.	Aquisição de competências básicas em matéria de segurança e higiene no trabalho, saúde, ergonomia, ambiente e organização do trabalho.
Serviços de Primeiros Socorros.	Formação geral dos trabalhadores	Aplicação das medidas de primeiros socorros, de combate a incêndios e de evacuação de trabalhadores.
Formação profissional adequada às modificações introduzidas no posto de trabalho.	Despedimento por inadaptação.	Adaptação do trabalhador face a alterações tecnológicas introduzidas no posto de trabalho.
Formação dos representantes dos trabalhadores.	Representação dos trabalhadores para a segurança, higiene e saúde no trabalho	Formação adequada para o desempenho da função.
Qualificação inicial e formação contínua dos trabalhadores.	Exercício do direito do controlo de gestão, as comissões de trabalhadores.	Melhoria da qualidade de vida no trabalho e das condições de segurança, higiene e saúde.
Estatuto de trabalhador- Estudante	Frequência de qualquer nível de educação escolar, curso de pós-graduação, mestrado, doutoramento ou ainda curso de formação profissional com duração igual ou superior a seis meses.	Aumento das qualificações profissionais do trabalhador em funções públicas.

Fonte: Elaborado a partir dos anexos à Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro.

<sup>20</sup> Decreto-Lei n.º 59/2008 de 11 de Setembro, que aprova o Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas.

Importa ainda salientar o enquadramento da formação profissional e a pertinência do aproveitamento do POPH, como instrumento central de financiamento público das políticas e modalidades de formação com vista ao “aumento do nível de qualificação dos adultos” e no “desenvolvimento da formação contínua<sup>21</sup> de activos e o alargamento e consolidação do sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências obtidas por vias formais, não formais e informais”. Por conseguinte, “a qualificação é também uma importante condição do desenvolvimento pessoal e, por isso, um factor decisivo para o aproveitamento do investimento em formação”.<sup>22</sup>

A presente investigação desenvolveu-se num contexto de profundas alterações a nível do regime de vínculos, carreiras e remunerações<sup>23</sup>, da estrutura e organização dos órgãos e serviços autárquicos<sup>24</sup>, da adaptação efectiva do novo sistema de avaliação de desempenho à Administração Autárquica<sup>25</sup>, a par da efectivação da transferência de competências para a Administração Local<sup>26</sup>, tendo sido celebrado um contrato de execução entre o Município e o Ministério da Educação e, no caso particular da Autarquia acolhedora do estágio, da implementação do Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ), segundo a NP EN ISO 9001:2008<sup>27</sup> em que a formação profissional tem um peso de 50% em todo o processo, independentemente do número de serviços certificados.

Por conseguinte, importa considerar as implicações do novo articulado normativo no âmbito da estratégia de uma política de formação profissional nestas estruturas. Nesse sentido, são criadas condições efectivas às autarquias locais orientadas “quer à prossecução de interesses locais por natureza, quer de interesses gerais (...) em virtude da sua relação de proximidade com as populações”, enquadradas numa política de racionalidade de efectivos<sup>28</sup>.

---

<sup>21</sup> Segundo a DGERT, em <http://acredita.dgert.mtss.gov.pt/>, entende-se por formação contínua: “Actividade de educação e formação empreendida após a saída do sistema de ensino ou após o ingresso no mercado de trabalho que permita ao indivíduo aprofundar competências profissionais e relacionais, tendo em vista o exercício de uma ou mais actividades profissionais, uma melhor adaptação às mutações tecnológicas e organizacionais e o reforço da sua empregabilidade.”

<sup>22</sup> Resolução Conselho de Ministros n.º 173/2007 de 7 de Novembro.

<sup>23</sup> Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

<sup>24</sup> Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de Outubro que revoga o Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril.

<sup>25</sup> Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de Setembro que adapta à Administração Autárquica o SIADAP aprovado pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro e que “integra três subsistemas de avaliação de desempenho: o subsistema de avaliação do desempenho dos serviços públicos (SIADAP 1); o subsistema de avaliação do desempenho dos dirigentes (SIADAP 2), e o subsistema de avaliação do desempenho dos trabalhadores (SIADAP 3).

<sup>26</sup> Decreto-Lei n.º 144/2008 de 28 de Junho, uma efectivação da transferência de competências já consagrada na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, sendo: alíneas a), c), d) e n) do n.º 1 do art.º 28.º, art.º 19 da referida Lei.

<sup>27</sup> Uma norma que orienta a organização na sua aptidão para a conformidade com os requisitos do cliente, na observância de oito princípios de gestão da qualidade, sendo: focalização no cliente, envolvimento das pessoas, liderança, abordagem por processo, melhoria contínua, abordagem à gestão através de um SGQ, abordagem à tomada de decisões baseadas em factos e relações mutuamente benéficas com fornecedores.

<sup>28</sup> Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de Outubro, adaptado à Administração Autárquica pelo Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de Setembro, na parte referente à racionalização de efectivos.

Observa-se, na nota preambular do diploma legal que preconiza a nova estrutura e organização dos serviços autárquicos<sup>29</sup>, que a melhoria das condições de exercício” das competências dos serviços, radica, nomeadamente, “na diminuição das estruturas e níveis decisórios”, a adopção de “modelos flexíveis de funcionamento”, contando com as novas tecnologias para a “simplificação, racionalização e reengenharia de procedimentos administrativos”, com fundamento na necessidade de conferir “eficiência, eficácia, qualidade e agilidade” funcional. Preconizando “a racionalização dos serviços e o estabelecimento de metodologias de trabalho transversal, a agregação e partilha de serviços que satisfaçam necessidades comuns a várias unidades orgânicas”, afigura-se a possibilidade da adopção de estruturas de serviços simplificadas. Assim, caso seja o propósito e se materialize nas reorganizações a operar, pode estar implícita a ideia da “generalização das organizações achatadas, menos hierarquizadas e descentralizadas determinada sobretudo pelas tecnologias da informação e da comunicação” (Kovács, 2001: 42), nas quais “se valorizam os recursos humanos pelo investimento no desenvolvimento das suas competências<sup>30</sup>, pela autonomia e pela participação nas decisões com vista a realização de trabalho inteligente em redes de cooperação” (Kovács, 2001: 41).

Estamos, assim, perante um quadro legal que privilegia a intercomunicabilidade entre as unidades orgânicas e preconiza a “desmaterialização dos processos, a partilha de objectivos, a simplificação administrativa e a adopção de novas formas de relação com os munícipes”, criando-se condições “de reconhecimento do mérito e do bom desempenho organizacional”. Por conseguinte, observa-se uma imbricação com o SIADAP que, na “avaliação daquelas unidades orgânicas”, também preconiza “objectivos de eficácia, eficiência e de qualidade”.

São propósitos explícitos do SIADAP<sup>31</sup> o alcance da “melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública, para a coerência e harmonia da acção dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências”. Estamos perante uma avaliação do desempenho de um ano civil, que privilegia os “resultados” alcançados na consecução dos objectivos individuais,

---

<sup>29</sup> Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de Outubro, objectivando uma revisão que visa articular “com o conjunto de diplomas relativos à reorganização da Administração Pública (...) sem, contudo, esquecer, as especificidades características do exercício de funções nas autarquias locais.”

<sup>30</sup> Sendo a competência aqui entendida segundo o preceituado na al. b) do artº 3.º do Decreto-Lei n.º 396/2007 de 31 de Dezembro, como “a capacidade reconhecida para mobilizar os conhecimentos, as aptidões e as atitudes em contextos de trabalho, de desenvolvimento profissional, de educação e de desenvolvimento pessoal” e segundo a al. a) do artº 4.º da Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro, é entendida como “o parâmetro de avaliação que traduz o conjunto de conhecimentos, capacidades de acção e comportamentos necessários para o desempenho eficiente e eficaz, adequado ao exercício de funções por dirigente ou trabalhador”.

<sup>31</sup> Nos termos do disposto no n.º 2 do artº 1.º da Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro, que aprova o Sistema de Avaliação de Desempenho na Administração Pública (SIADAP), adaptada à Administração Local pelo Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de Setembro.

articulados “com os objectivos da respectiva unidade orgânica” e as “competências” demonstradas ao nível de conhecimentos (saber-saber-poder agir), capacidades técnicas (saber-fazer, saber agir) e comportamentais (saber-ser, querer agir) previamente definidas<sup>32</sup> para cada trabalhador de acordo com a função exercida. Por conseguinte, importa considerar que, para esse efeito e segundo Le Boterf (2005: 8), “não basta, com efeito, elaborar referenciais de competências mas modificar, em consequência, as práticas de avaliação e de validação das competências, de diálogos anuais, de remuneração, de organização do trabalho, de gestão.” Evidenciam-se os efeitos explícitos dos resultados anuais do SIADAP em matéria de formação profissional contínua e sua relação com a qualificação dos trabalhadores, designadamente como fonte de eleição para o “diagnóstico de necessidades de formação” e orientadores para a “frequência de acções de formação adequadas ao desenvolvimento de competências”. Há um propósito explícito de contributo directo do novo SIADAP para a identificação e melhoria das competências, dos comportamentos profissionais e do desenvolvimento “de potencialidades pessoais e profissionais do trabalhador” identificadas durante o processo de avaliação, que deverão integrar “o plano de formação anual de cada serviço”<sup>33</sup>. Importa referir ainda o dever de observância da associação das necessidades percebidas como prioritárias dos trabalhadores e as exigências do posto de trabalho de acordo com os recursos disponibilizados para o exercício da actividade. Segundo as regras do SIADAP<sup>34</sup>, a contratualização de competências obedece a uma definição e listagem em “perfis específicos, decorrentes da análise e qualificação das funções correspondentes à respectiva carreira, categoria, área funcional ou posto de trabalho, e concretizam-se nos modelos específicos de adaptação do SIADAP 3<sup>35</sup>.” Acresce salientar que o mesmo acontece com “a identificação das competências a demonstrar no desempenho anual de cada trabalhador” e reunir a concordância das partes directamente intervenientes na avaliação. Porém, na falta de acordo, prevalece “a escolha do superior hierárquico (...), de entre as constantes em lista aprovada<sup>36</sup>”.

---

<sup>32</sup> Em número igual ou superior a cinco, nos termos do n.º 1 do artº 48.º da Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro.

<sup>33</sup> Nos termos do artº 54.º da Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro.

<sup>34</sup> Nos termos do disposto no artº 68.º da Lei 66-B/2007, de 28 de Dezembro.

<sup>35</sup> Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, nos termos do disposto na alínea c) do artigo 9.º da Lei 66-B/2007, de 28 de Dezembro.

<sup>36</sup> Nos termos do artº 2.º da Portaria n.º 1633/2007, de 31 de Dezembro e as listas de competências, que constam do anexo VI do referido diploma legal.

## CAPÍTULO II – METODOLOGIA DE ESTUDO

No presente capítulo procura-se dar a conhecer o procedimento metodológico adoptado para o desenvolvimento do presente estágio, nomeadamente em relação à identificação dos objectivos de investigação; a explicitação e fundamentação das orientações metodológicas adoptadas, sobretudo a explicitação do método orientador do estudo, a descrição das técnicas mobilizadas, o processo de tratamento e análise da informação e a identificação dos recursos convocados e dos constrangimentos sentidos ao longo do processo de investigação.

### 1. Objectivos gerais e específicos

O objectivo central deste estágio dar **um contributo para a emergência de uma política integrada de Educação/Formação no Município**. Para tal procurar-se-á conhecer e reflectir qual/sobre o papel da formação profissional no Município, contribuindo para a definição coerente e efectiva de uma política integrada de educação/formação contínua, apesar dos constrangimentos estruturais de carácter piramidal que caracterizam o contexto e que têm impossibilitado um plano de formação edificante. Ademais, quanto mais pobre for o conteúdo funcional de um determinado posto de trabalho ou de uma organização, menos espaço há para a formação contínua. Oferece-se, desde já, observar a questão que originou o plano de estágio, pois dela resulta a formulação, quer dos objectivos gerais, quer dos objectivos específicos. Assim, pretendeu-se com esta investigação procurar uma resposta à seguinte pergunta de partida:

**A formação no Município Alfa tem um carácter instrumental, muito influenciada por normativos que lhe são exteriores, sendo as suas articulações com os processos de trabalho muito frágeis ou inexistentes. Centra-se no indivíduo individualmente considerado fundada na crença da sua transferibilidade garantida.**

Por conseguinte, na tentativa de obtenção de resposta à pergunta de partida, identificam-se os objectivos gerais e específicos, que delimitaram e orientaram o nosso trabalho de investigação:

#### 1.1 Objectivos Gerais

- Fixar uma visão sistémica global das práticas de educação/formação no Município num contexto de mudança de paradigma organizacional na Administração Local.
- Contribuir para a consolidação de uma política de Educação/Formação que tenha como

orientação o desenvolvimento integrado dos Recursos Humanos do Município.

## 1.2 Objectivos Específicos

- Identificar, no âmbito do serviço de formação do Município, as características da oferta formativa (tendo em atenção a política organizacional integrada de educação/formação).
- Traçar um Plano de Acção para a implementação de processos de educação/formação no Município.
- Elaborar uma estrutura modelar de Regulamento Interno de Formação Profissional para o Município.

## 2. Definição do público-alvo do estudo

Esta investigação teve como público-alvo todos os trabalhadores do Mapa de Pessoal único do Município, em regime de contrato de trabalho em funções públicas, quer por tempo indeterminado, quer por tempo determinado ou determinável. Integram, também, o público-alvo os dirigentes políticos e intermédios de 1.º e 2.º graus que, directa ou indirectamente, estão implicados nas práticas de educação/formação no Município.

## 3. Paradigma Metodológico

O processo de desenvolvimento de uma investigação convoca necessariamente a reflexão para a escolha de um paradigma metodológico que o oriente, “consistindo num conjunto aberto de asserções, conceitos ou proposições logicamente relacionados e que orientam o pensamento e a investigação” (Bogdan & Biklen, 1994: 52). O objectivo central é conhecer melhor o campo de acção, “permitindo-nos dominar melhor as nossas vidas e o nosso meio, ajudando-nos a alcançar os objectivos que nos propomos como seres humanos” (Erasmie e Lima, 1989:23), contando que, imbricada com a formação,

“a investigação qualitativa em educação assume muitas formas e é conduzida em múltiplos contextos (...) o processo de condução da investigação qualitativa reflecte uma espécie de diálogo entre os investigadores e os respectivos sujeitos, dado estes não serem abordados por aqueles de uma forma neutra” (Bogdan & Biklen, 1994: 51).

Segundo os mesmos autores, “tentar conduzir um estudo quantitativo sofisticado ao mesmo tempo que um estudo qualitativo aprofundado pode causar grandes problemas” (p. 63). Assim, assumiu-se a opção pelo paradigma qualitativo, pois possibilita

“uma investigação que agrupa diversas estratégias que partilham determinadas características. (...) As questões a investigar não se estabelecem mediante a operacionalização de variáveis, sendo,

outrossim, formuladas com o objectivo de investigar os fenómenos em toda a sua complexidade e contexto natural” (Bogdan & Biklen, 1994:16),

contando com os diferentes pressupostos de base de cada uma das abordagens e o risco de não se alcançar um estudo híbrido de alta qualidade e, conseqüentemente, daí resultar que nenhuma das abordagens satisfaça os requisitos que permitam aferir a sua qualidade, procurou-se evitar que o estudo acabasse por ser “mais sobre o método do que sobre o tópico” (Bogdan & Biklen, 1994: 63).

Fundamentada nas cinco características de uma pesquisa qualitativa enunciadas por Bogdan & Biklen (1994: 47-50), através das quais os autores defendem que “a fonte directa de dados é o ambiente natural, constituindo o investigador o instrumento principal”, que “a investigação qualitativa é descritiva”, onde os investigadores se interessam “mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos” e “tendem a analisar os seus dados de forma indutiva”, contando que “o significado é de importância vital” - tendo em conta a natureza do objecto de estudo, a pergunta de partida e os objectivos fixados -, a nossa opção propõe-se, assim, recair predominantemente nas metodologias qualitativas.

Por conseguinte, contando com o novo articulado legal que impõe a actividade de caracterização de postos de trabalho e convoca cada trabalhador a ter a percepção sobre o domínio de competências exigidas para o melhor desempenho no posto que ocupa, a abordagem quantitativa nesta intervenção é assumida como complementar, já que “nada é trivial, que tudo tem potencial para constituir uma pista que nos permita estabelecer uma compreensão mais esclarecedora do nosso objecto de estudo” (Bogdan & Biklen, 1994: 47-50). Assim, as questões da presente investigação, de acordo com os mesmos autores, foram “formuladas com o objectivo de investigar os fenómenos em toda a sua complexidade e em contexto natural” (p. 16).

#### **4. O Método**

No seguimento da abordagem às opções metodológicas que subsidiaram o presente processo de intervenção, importa, agora, aludir ao método perfilhado que parece mais consentâneo com a problemática e os objectivos, subjacentes à investigação experimentada e que se entrelaça com o Estudo de Caso. A justificação remete-nos para o entendimento de Yin (2005: 19), pois considera que os estudos de caso:

“representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo “como” e “por que”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenómenos contemporâneos inseridos em algum contexto real.”

Refere o mesmo autor que o estudo de caso é utilizado em muitas situações como estratégia de pesquisa, para “contribuir com o conhecimento que temos dos fenómenos individuais, organizacionais, sociais, políticos e de grupo, além de outros fenómenos relacionados” (p. 20).

Já na óptica Bogdan e Biklen (1994: 89-90), no início de uma intervenção/investigação qualitativa, o estudo de caso compara-se à “extremidade mais larga de um funil”, onde a “recolha de dados e as actividades de pesquisa são canalizadas para terrenos, sujeitos, materiais, assuntos e temas. De uma fase de exploração alargada passam para a área mais restrita de análise dos dados coligidos”, dando lugar ao estudo empírico por afunilamento do seu objecto.

Por conseguinte, importa enfatizar que “o poder diferenciador do estudo de caso é a sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefactos, entrevistas e observações” (Yin, 2005: 19). Na perspectiva do autor e tendo em conta o universo de organizações integradas na Administração Local,

“um projecto completo de pesquisa, (...) exige, na verdade, o desenvolvimento de uma estrutura teórica para o estudo de caso que será conduzido. No lugar de resistir a essa exigência, um bom pesquisador de estudo de caso deve-se esforçar para desenvolver essa estrutura teórica, não importando se o estudo de caso tenha de ser explanatório, descritivo ou exploratório. A utilização da teoria, ao realizar estudos de caso, não apenas representa uma ajuda imensa na definição do projecto de pesquisa e na recolha de dados adequados, como também se torna o veículo principal para a generalização dos resultados do estudo de caso” (p. 54).

Neste seguimento, atendendo ao carácter do método que convocamos, privilegiamos um conjunto de técnicas que se complementaram na recolha de evidências em “contexto real”. Nesse sentido, corroborando que “um estudo de caso pode envolver mais do que uma unidade de análise (Yin, 2005: 64), e contando com a recolha de evidências também marcadas por dois contextos que, anteriormente, eram distintos ao actual e procurando contribuir para uma política de educação/formação integrada no Município, optou-se por privilegiar a aplicação dos mesmos recursos.

Por último, oferece-se referir a preocupação da incorporação de três princípios no procedimento da recolha de dados e defendidos por Yin (2005: 111): “- a utilização de várias fontes de evidências, e não apenas uma; - a criação de um banco de dados para o estudo de caso; - a manutenção de um encadeamento de evidências.” Por conseguinte, partilhamos da convicção do autor de que “os princípios são extremamente importantes para realizar estudos de caso de alta qualidade.”

## 5. Técnicas de recolha de informação

Considerando a problemática da presente intervenção e os objectivos que nos propomos operacionalizar, foram utilizadas as seguintes técnicas de recolha de evidências: pesquisa documental e a entrevista semi-estruturada. A opção por uma variedade de fontes de evidências permite maximizar os seus benefícios, quando são seguidos no procedimento da recolha de dados os três princípios defendidos por Yin (2005: 111): “- a utilização de várias fontes de evidências, e não apenas uma; - a criação de um banco de dados para o estudo de caso; - a manutenção de um encadeamento de evidências.” Por conseguinte, partilhamos da convicção do autor de que “os princípios são extremamente importantes para realizar estudos de casos de alta qualidade”, que ajudam “o pesquisador a enfrentar o problema de estabelecer a validade do constructo e a confiabilidade de um estudo de caso” (p.124).

Segundo o mesmo autor, esta versatilidade metodológica do pesquisador do estudo de caso “não é necessariamente exigida em outras estratégias e deve obedecer a certos procedimentos formais para garantir o *controle de qualidade*” (p.134) ao longo de todo o processo de recolha de dados.

### 5.1 Pesquisa documental

No estudo de caso, segundo Yin (2005: 112), “o uso mais importante de documentos é corroborar e valorizar as evidências oriundas de outras fontes, pois “(...) pode-se fazer inferências a partir de documentos.” A análise documental figura, segundo Luc Albarello *et al.* (1997: 30) “como um método de recolha e de verificação de dados: visa o acesso às fontes pertinentes escritas ou não”. Esta técnica foi, assim, considerada fundamental e utilizada transversalmente ao desenvolvimento deste trabalho de investigação, pois, “devido ao seu valor global, os documentos desempenham um papel explícito em qualquer recolha de dados, ao realizar estudos de caso” (Yin, 2005: 114) e “de uma maneira ou de outra, não existe investigação sem documentação” (Luc Albarello *et al.*, 1997: 15). Por conseguinte e sem descuidar as duas tipologias que a análise documental pode assumir, analisaram-se os certificados de formação profissional arquivados nos processos individuais dos trabalhadores. Visou-se, assim, obter informações atinentes ao objecto de estudo, nomeadamente no que concerne às modalidades de formação, formas de organização da formação, a correspondência à prévia aplicação de diagnósticos de necessidades de/em formação e elaboração de planos de formação e finalidades de formação, etc. Por outro lado, procedeu-se também à pesquisa bibliográfica, que permitiu concretizar a fundamentação teórica e os esclarecimentos

considerados essenciais para a realização deste trabalho de investigação, ou seja, fontes bibliográficas (documentos escritos e outros registos) que sustentaram e contribuíram para o enriquecimento da operacionalização deste estágio. Segundo Yin (2005: 49) “o projecto completo de pesquisa incorpora uma “teoria” do que está sendo estudado”.

Importa, ainda, referir que a pesquisa documental efectuada teve como amostra os 253 processos individuais dos trabalhadores do Município, documentos disponíveis e considerados de suporte às práticas de operacionalização da formação profissional no Município, especialmente o Relatório da Actividade de Formação e o Balanço Social de 2009.

## **5.2 Entrevistas**

A entrevista é uma das técnicas que se configura como bastante importante no estudo de caso, pois, a par da análise documental e outras técnicas, possibilita “a recolha de dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo” (Bogdan & Biklen, 1994: 134). Considerando a utilização usual desta técnica, Yin (2005: 116) defende que as entrevistas “são fontes essenciais de informação para o estudo de caso” e refere ser “muito comum que as entrevistas para o estudo de caso sejam conduzidas de forma espontânea” (p.117). Assim, para esta técnica de recolha de evidências foram construídos guiões de entrevistas semi-estruturadas feitas a trabalhadores com acção directa nas unidades orgânicas instrumentais e operativas do Município e a trabalhadores em exercício de funções no seio da comunidade educativa e denominado pessoal não docente.

De igual modo, foram estruturados guiões de entrevistas semi-estruturadas para recolha de evidências, quanto às percepções de dirigentes políticos e dirigentes intermédios de 1.º e 2.º graus, com intervenção directa nos processos de educação/formação. Assim, considerando a necessidade de evitar vieses às finalidades do nosso estudo, procurou-se delimitar as evidências a recolher, através da construção de instrumentos (guiões das entrevistas e a matriz de redução da dados) que sustentassem os objectivos a operacionalizar na presente investigação.

As entrevistas configuram-se, assim, como fonte central na recolha de evidências neste trabalho de investigação, permitindo subsidiar a prossecução dos objectivos que enformam as finalidades deste estudo. Nesse sentido, quer os guiões das entrevistas, quer a matriz de redução de dados, imbricam com as perspectivas teóricas e que enformam o estudo, por forma a possibilitar o entrelaçar das dimensões, tais como: novas formas de organização dos serviços municipais, as competências colectivas e individuais requeridas, os modelos adequados de

formação profissional, de diagnóstico de necessidades de/em formação e as avaliações da formação, para a consecução do contributo para uma política integrada de educação/formação no Município. Nesse sentido, foi considerada a caracterização das categorias capazes de traduzir o enfoque do nosso estudo, que se explicita no quadro que se segue, por forma a garantir um guia na recolha de inferências com elas relacionadas e sem que, pela sua utilização, fosse coarctada a espontaneidade dos entrevistados.

**Quadro 4: Entrevistas – Categorias**

Tipologia dos Informantes	Categorias	Amostra
Trabalhadores da carreira geral de Assistente Operacional (incluindo os Encarregados Operacionais)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Percurso académico e representações sobre o tipo de qualificações académicas;</li> <li>▪ Desafios percebidos pelo trabalho;</li> </ul>	4
Trabalhadores da carreira geral de Assistente Técnico (incluindo a categoria de Coordenador Técnico)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Recursos Humanos e sua qualidade;</li> <li>▪ A formação e seus significados;</li> <li>▪ O lugar da formação no Município;</li> </ul>	5
Trabalhadores da carreira geral de Técnico Superior	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relação da formação com a gestão de recursos humanos;</li> <li>▪ Opinião sobre o processo de análise de necessidades.</li> </ul>	2
Dirigentes Intermédios de 1.º e 2.º Grau (Director de Departamento Municipal e Chefe de Divisão Municipal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Percurso académico e representações sobre o tipo de qualificações académicas;</li> <li>▪ Desafios percebidos pelo trabalho;</li> <li>▪ Recursos Humanos e sua qualidade;</li> </ul>	2
Dirigente Político	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A formação e seus significados;</li> <li>▪ O lugar da formação no Município;</li> <li>▪ Relação da formação com a gestão de recursos humanos;</li> <li>▪ Opinião sobre o processo de análise de necessidades.</li> </ul>	1

## 6. Técnicas de análise de informações

No que concerne ao tratamento e análise de dados/evidências, oferece-se, desde já, fazer uma breve caracterização, pois assume uma importância vital no desenvolvimento deste trabalho de investigação. Como relatam Bogdan e Biklen (1994: 205):

“a análise de dados é o processo de busca e de organização sistemático de transcrições de entrevistas, de notas de campo e de outros materiais que foram sendo acumulados, com o objectivo de aumentar a sua própria compreensão desses mesmos materiais e de lhe permitir apresentar aos outros aquilo que encontrou”.

Por conseguinte, as principais técnicas adoptadas para o tratamento de dados/evidências recolhidos foi a análise de conteúdo e um tratamento e análise estatística, com vista à complementaridade que subsidiam o enriquecimento de uma análise qualitativa a par de outra quantitativa. A análise de dados, como refere Yin (2005: 137), “consiste em

examinar, categorizar, classificar em tabelas, testar ou, pelo contrário, recombina as evidências quantitativas e qualitativas para tratar as proposições iniciais de um estudo”. Entendemos razoável a opção pela estratégia analítica geral que se baseia, como defende Yin (2005: 140), em “*proposições teóricas*. A primeira e mais preferida estratégia é seguir as proposições teóricas que levaram ao seu estudo de caso”.

A análise de conteúdo assumiu-se, assim, como técnica central na análise quer das entrevistas quer dos inquiridos por questionário e, segundo Bardin (2004: 28), “o campo de aplicação é extremamente vasto”. O autor afirma ainda que:

“não existe um pronto a vestir em análise de conteúdo, mas somente algumas regras de base, por vezes dificilmente transponíveis. A técnica de análise adequada ao domínio e ao objectivo pretendidos tem que ser reinventada a cada momento, excepto para usos simples e generalizados, como é o caso do escrutínio próximo da descodificação e de respostas abertas a questionários cujo conteúdo é avaliado rapidamente por temas” (Bardin, 2004: 28).

Importa, a este propósito, enfatizar o entendimento de Bogdan e Biklen (1994: 206): “o investigador inexperiente deve utilizar estratégias referentes ao modo de análise de campo de investigação, deixando a análise formal para quando a maior parte dos dados tiverem sido recolhidos”. Assim, admitindo sentir algumas debilidades na análise de dados/evidências, pela inexperiência como investigador, revemo-nos, não raras vezes, no entendimento destes autores: “[...], quando se encontram pela primeira vez no campo de investigação, não possuem, frequentemente, um quadro de referência teórico e suficientemente sólido que lhes permita dar-se conta de aspectos e temas relevantes para a sua investigação”. Por conseguinte, na análise de conteúdo de entrevistas realizadas na nossa investigação, foi útil ter consciência de que é exigido ao investigador a necessária delicadeza e “perícia” (Bardin, 2008: 90), para a difícil tarefa do querer ‘inferir’, contando com a sensação da perda de informação importante por desprezo de alguns dados, designadamente os relacionados com a “identidade particular do indivíduo”.

Pareceu-nos, deste modo e como primeira abordagem, oportuno realizar uma análise horizontal (ou transversal), considerada por Bardin (2008: 91) como “insubstituível no plano da síntese, da fidelidade entre analistas; permite a relativização, o distanciamento; mostra as constâncias, as semelhanças e as regularidades”. No entanto e de acordo com Bardin (2008: 92), não foi descurada a necessária ‘decifração estrutural’ na análise das entrevistas, procurando-se do registo de cada entrevistado e das abstrações sugeridas, beneficiar “[...] dos conhecimentos adquiridos pela prática ou dos contributos teóricos e metodológicos exteriores”,

como preparação prévia para a segunda fase da análise, isto é, a “transversalidade da temática”.

Subsistindo a preocupação pela ‘alta qualidade’ da análise de conteúdo, procurou-se observar os quatro princípios sugeridos por Yin (2005: 167): “deixar claro que ela se baseou em *todas as evidências*”, que abrangeu *“todas as principais interpretações concorrentes”*, se dedicou *“aos aspectos mais significativos”* e que utilizou o *“conhecimento prévio de especialista no assunto do estudo de caso”*.

A análise de conteúdo foi, assim, utilizada como técnica de tratamento de informação na presente investigação, pautada pela “desmontagem de um discurso e da produção de um novo discurso através de um processo de localização/atribuição de traços de significação, resultando de uma relação dinâmica entre as condições de produção do discurso a analisar e as condições de produção da análise” (Vala, 1986: 104). Explicitamos, assim, a opção pela análise temática que para Bardin (2008: 131), “consiste em descobrir os «núcleos de sentido» que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição, podem significar alguma coisa para o objectivo analítico escolhido”. Ademais, do ponto de vista qualitativo, depreende-se que a análise de conteúdo pode, de igual modo, ser entendida como um procedimento que permite “compreender criticamente o sentido das comunicações, o seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas” (Chizzoti, 2001: 98).

No seguimento da apresentação e justificação da opção pelo paradigma qualitativo, do método (estudo de caso) e das técnicas (pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas), admitimos a adequação da metodologia adoptada, pois, considerando o tema e os objectivos de investigação definidos, possibilitou a inerente recolha e análise de dados/evidências, quer na perspectiva de uma maior robustez teórica sobre a temática do estudo, quer na experiência empírica e mobilização/validação de competências em contexto real. Importa, ainda, enfatizar a oportunidade de experimentação de sentimentos híbridos sentidos nesta primeira jornada investigativa que, apesar de humilde e certamente ainda débil, se traduziu em ganhos de mobilização/aferição de competências adquiridas e tornadas reais, num percurso formativo assumidamente individualizado e que contribuiu para a validação de todo um conhecimento em processo de consolidação.

## **7. Principais recursos e limitações do processo de estágio**

Importa referir as condições consideradas ideais que, à partida, estavam reunidas, pois, desenvolvendo-se este estágio na própria entidade empregadora pública do investigador, foi

disponibilizado um gabinete com condições de espaço e de isolamento que permitiu a sua realização de um modo exemplar. Ainda ao nível dos recursos materiais, não se verificou qualquer obstaculização quer na pesquisa e análise documental, quer nos levantamentos efectuados a partir dos processos individuais dos trabalhadores e outros documentos, nomeadamente Relatórios da Actividade de Formação Profissional e Balanços Sociais, para o desenvolvimento deste trabalho de investigação.

Em relação aos Recursos Humanos, enfatiza-se o apreço pela serenidade e assertividade do orientador de estágio, que, concomitantemente, reforçou os ganhos que advieram da atitude moderadora e de incentivo também emprestados pela acompanhante, para o sucesso deste trabalho de investigação. Acresce referir o contributo directo e indirecto de todos quantos se prestaram a participar nas entrevistas realizadas e o tempo laboral e pós-laboral dos dirigentes e trabalhadores que, também directa e indirectamente, dispensaram ao longo deste estágio.

Porém, há a registar limitações que se tornaram inultrapassáveis ao longo de todo este estágio e que se traduzem na contínua e reiterada incapacidade de dispensa de tempo, em período laboral, para a sua realização. Assim, como resultado da racionalização efectiva de recursos humanos no Município em questão, a par da diversidade de actividades acumuladas e quantidade de trabalho a que o investigador se encontrava obrigado a dar resposta, nomeadamente no cumprimento da calendarização rígida de procedimentos concursais e nos quais também integrava os júris para que fora designado, obrigou-o ao desenvolvimento de quase todo o trabalho em período pós-laboral e a uma vivenciada ausência de tempos para afectos no seio familiar.

Acresce referir a consciencialização e reconhecimento da complexidade que a temática eleita comporta, agravada pela determinação no enfoque de várias vertentes que enformam uma política integrada de educação/formação para o Município. Porém, apesar de um misto de sensações de inquietude, fica o sentimento de gratidão de quem se consciencializou da complexidade deste processo de estágio e a humilde sensação, quer pelo protagonismo neste trabalho de investigação, quer pela percepção das capacidades e debilidades que o caracterizam. Fica, também, o registo da insatisfação conformada, pela incapacidade de concretização de dois objectivos específicos e que visavam a elaboração do Regulamento Interno da Formação Profissional no Município e da Estrutura Modelar do Caderno de Encargos para Formação no Município.

### CAPÍTULO III - ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Tendo presente o cenário de profundas mudanças no seio da Administração Pública na prossecução do que vem sendo designado por modernização, em contexto de globalização, procurar-se-á fazer uma abordagem a diversas perspectivas teóricas que subsidiem uma política estratégica da formação numa qualquer Autarquia, por forma a possibilitar aos trabalhadores em funções públicas a percepção das mudanças nas modalidades de vínculo contratual e na caracterização dos postos de trabalho, novos princípios, novos comportamentos e novos métodos de trabalho.

O capítulo que agora se inicia corresponde à exploração da teoria relacionada com as variáveis a ponderar na adopção de uma política estratégica de formação profissional, designadamente, a formação em contexto de profundas mudanças ao nível de vínculos, carreiras e remunerações e os níveis de endividamento dos Municípios que condicionam o financiamento dos Planos Internos de Formação contínua; algumas perspectivas sobre a formação profissional e as competências; a relação entre formação e trabalho, a noção e a correlação entre necessidades, a qualidade e a avaliação da formação profissional.

O trabalho realizado ao longo deste estágio convocou a leitura possível de autores que permitisse a coerência de uma síntese capaz de abranger o vasto campo de variáveis que entroncam com a problemática da formação. Por conseguinte, ao longo deste capítulo, procura-se evidenciar algumas perspectivas que enformem uma sinopse que dê suporte à compreensão da problemática inerente à abordagem e esboço de uma política estratégica de formação profissional passível de se incrementar no Município.

Entendeu-se, assim, com preocupações de coerência na opção dos conceitos escolhidos, configurar este capítulo do seguinte modo: num primeiro momento, direccionaremos o enfoque para ópticas da formação em contexto de mudança do processo de trabalho. Seguir-se-ão algumas perspectivas teóricas que ajudarão ao enquadramento da formação profissional em Portugal. Num terceiro momento, tendo presente a imbricação do SIADAP nos campos da formação e da avaliação do desempenho, procuraremos sintetizar algumas perspectivas teóricas sobre a problemática da formação, as competências e a meritocracia.

Por último, procuraremos alcançar a coerência entre algumas perspectivas teóricas que contribuam para a compreensão da necessidade de articulação da análise de necessidades, a qualidade e a avaliação da formação, num propósito de permitir a sua aplicabilidade na Autarquia.

### 3.1 Novas Configurações do Trabalho e a Formação

Não basta admitir os melhores candidatos como resultado de um eficaz processo de recrutamento e selecção para um posto de trabalho a ocupar. Quando se aborda a questão dos recursos humanos está-se a falar de pessoas com expectativas, motivações e propósitos de gestão pessoal de carreira, provocadas pela agressividade da progressiva mudança dos processos de trabalho e, por consequência, a evolução tecnológica, nomeadamente com os sucessivos acréscimos de atribuições para a Administração Local decorrentes do processo descentralizador em curso. Dessa forma, é necessário manter actualizado o nível de capacidade de resposta dos recursos humanos, os quais, por vezes, devem buscar, antecipadamente, na formação as novas competências que necessitam. Seja na autoformação ou na formação promovida pela organização, a nova economia provoca mudanças nas características do emprego, obrigando o trabalhador a reunir “um conjunto homogéneo de conhecimentos, de saber-fazer e de comportamentos”, conforme refere Meignant (1999: 51): “A política de formação não se justifica, portanto, na empresa (no Município, dizemos nós) por si mesma”. Assim, perante um cenário de incertezas, vale a formação para preparar um futuro que não se imponha com brutalidade e desarme organizações e, conseqüentemente, pessoas que não podem corresponder com novos níveis de competências para dar resposta às novas exigências do respectivo emprego.

Por conseguinte, “a formação, por natureza, ocupa-se das pessoas. Não é o emprego ou o posto de trabalho que está frente ao formador” (Meignant, 1999: 51). Importa, por isso, confrontar alguns conceitos de formação, tendo presente que os destinatários da formação são as pessoas. Assim, segundo a terminologia<sup>37</sup> adoptada pela DGERT, a formação é

“um conjunto de actividades que visam a aquisição de conhecimentos, capacidades, atitudes e formas de comportamento exigidos para o exercício das funções próprias duma profissão ou grupo de profissões em qualquer ramo de actividade económica”.

Trata-se de uma definição profundamente redutora do conceito, dado que o restringe à formação contínua e numa determinada acepção (funcional, instrumental), encontrando afinidade na definição de Duarte (1999: 39-40), que caracteriza a formação como:

“um processo intencional, planeado e desenhado de forma sistemática com a finalidade de modificar as atitudes e os comportamentos dos indivíduos em situação de trabalho, pela transmissão de conhecimentos, técnicas ou normas, permitindo que estes se desenvolvam e se

---

<sup>37</sup> Terminologia de Formação Profissional, que decorreu do Plano de Actividades da CIME - Comissão Interministerial para o Emprego.

adaptem, e, conseqüentemente, melhorem o seu desempenho tendo em vista a eficácia organizacional”.

Neste mesmo sentido se pronunciaram Solé e Mirabet (1997: 21),

“a formação é definida como uma metodologia sistemática e planeada, que visa melhorar as competências técnicas e profissionais das pessoas nos seus postos de trabalho, para enriquecerem os seus conhecimentos, para desenvolverem as suas atitudes, para a melhoria das capacidades e ensinar-lhes a aprender.”

Estamos perante três definições situadas num mesmo registo teórico e que podemos designar como aquele que concebe a formação (contínua) apenas numa dimensão “adaptativa e instrumental” (Dubar, 1995: 101). Porém e como afirma Meignant (1999: 51), “a formação não é um fim em si. [...] Não é uma actividade isolada, mas um elemento de um processo global de gestão e de desenvolvimento dos Recursos Humanos.” Nesse sentido, o autor refere ainda que “a definição e a aplicação de uma política de formação exigem um compromisso conjunto dos actores (...). Esses actores são, sem dúvidas, o gestor da formação, mas (...), é evidente que ele não pode agir sozinho” (p. 81). Por conseguinte, “o êxito de uma política de formação não resulta apenas do profissionalismo do responsável pela formação, mas também da solidez e da qualidade dos laços que mantiver com os outros actores” (Meignant, 1999: 81). De facto, como afirma Münch (1996: 3) “a formação profissional contínua está envolvida, de uma forma inovadora, na concepção da organização laboral e dos processos de trabalho.”

É nas alterações profundas nos processos de trabalho que a problemática da definição de uma política de formação ganha maiores contornos. Conforme refere Zapata (2001: 103)

“Na “velha economia”, tal como acontecera na Europa e nos Estados Unidos desde os finais do século XIX até 1973, o papel da investigação científica levou à criação de inovações tecnológicas que, para serem rentáveis, foram valorizadas em grandes centros de produção, as fábricas. (...) Além disso, quando surgiram as fábricas, foram profissionalizados sistemas de gestão que levaram ao surgimento do cargo de “gestor” do “organigrama” da descrição de cargos (*Job descriptions*) e todo o aparelho administrativo que permitiria formalizar o processo da divisão do trabalho.”<sup>38</sup>

Segundo o mesmo autor, o processo de divisão do trabalho, também com forte incorporação na organização dos serviços na Administração Pública, “implicou a modelagem de

---

<sup>38</sup> Considerando as envolventes do actual contexto de mudanças profundas, oferece-se referir que, segundo Martins (1999: 31) parece estar a verificar-se é a emergência de uma nova divisão internacional do trabalho, na qual os países, de acordo com o seu posicionamento em blocos, irão ocupar novas posições e alterar a sua estrutura de produção, quer pela mudança de actividades, quer pela modernização tecnológica e dos processos de trabalho e de funcionamento. Pois, de acordo com (Murteira, 1989: 31) “à medida que a mundialização da economia avança, evidencia-se a perda de poder do estado-nação, ou o alheamento deste da realidade que lhe deu suporte. Ademais, “O local é, assim, em certo sentido, o outro lado da mundialização das estratégias produtivas no quadro da divisão internacional do trabalho, mas não é, atente-se, uma entidade desprovida de qualidade (...) (Reis, 1992: 62).

sistemas educativos que, convocando novos requisitos para o mundo do trabalho, passaram a estar centrados na qualificação para o ofício” (p. 103), isto é, que podemos adjectivar como qualificação de “banda estreita”. Estávamos, assim, perante um modelo burocrático, cuja aplicação dos seus princípios às organizações, como refere Martins (1999: 61-62),

“conduziu a uma crescente centralização da tomada de decisões, a uma rigidez das suas estruturas e das funções e tarefas, e ao desenvolvimento de estratégias individuais ou de grupos corporativos, limitando a realização dos objectivos da organização pelo seu fechamento ao exterior e pela criação de resistências à inovação.”

Considerando que este “modelo mecânico ou burocrático constituiu o padrão da organização moderna como sendo o principal meio de garantir a eficácia económica” (Kovács, 1990: 34), observa-se que, “em todo o processo de realização dos objectivos, o factor humano e a capacidade criativa e de auto-responsabilização não são considerados, sendo os comportamentos racionalizados e condicionados por lógicas materiais” (Martins, 1999: 62). Nestes modelos, típicos da sociedade industrial, segundo Kovács (2005: 12), “é relativamente consensual o trabalho e o emprego serem sinónimos na sociedade industrial, tratando-se da actividade central que estrutura a vida dos indivíduos e a vida social em geral”. Ademais, “estes modelos de organização do trabalho e da empresa contribuíram para a criação e desenvolvimento de organizações que funcionam em sistemas fechados e onde tudo é previsto e controlado” (Martins, 1999: 62). Por conseguinte, segundo o mesmo autor, “os modelos mecânicos e burocráticos, estando vocacionados para lidar com situações estáveis e de forte previsibilidade, não se mostram capazes de dar resposta às solicitações actuais” (p. 67). Porém, “no contexto de crise e de mudança acelerada em que vivemos, esse padrão sofreu um profundo abalo e hoje é cada vez mais reconhecida a crise da sua eficácia” (Kovács, 1990, 34).

Por conseguinte, o desenvolvimento das novas tecnologias da informação e comunicação contribuíram para uma transformação profunda que se operou nas empresas e nas organizações, tal como na Administração Pública. Como refere Sennett (2001: 19) “o processo de trabalho é hoje computadorizado e os horários são flexíveis. (...) com a era da flexibilização, o trabalho tornou-se ilegível e incompreensível”. Granjeando efeitos também de controlo, como relata o autor, “o computador é a chave da substituição das comunicações lentas e entupidas que ocorrem em cadeias de comando tradicionais” (p. 37). “Os novos sistemas de informação dão uma imagem global da organização aos gestores de topo de maneira que deixa pouco espaço para um indivíduo em qualquer ponto da rede se esconder” (2001: 85). Com efeito e afastando-se dos ideais da integração social, observa-se a emergência de empregos

flexíveis que se inserem “no movimento de reestruturação do processo produtivo e de flexibilização do mercado de trabalho levando à fragmentação e dispersão da realização do trabalho e à desagregação da sua organização” (Kovács, 2005: 13). Com a naturalização da expressão “flexibilidade” perdeu-se a ideia do emprego para toda a vida e, conseqüentemente, como relata Sennett (2001: 19), há testemunho de “dificuldade em cultivar – lealdade, confiança, laços sociais sólidos” que “denuncia a ausência de estabilidade de vida, a superficialidade das relações e a dificuldade em fixar objectivos de longo prazo”.

A organização da produção sustentada pela concentração de um grande número de trabalhadores move-se agora, como relata Zapata (2001: 106), para os “locais de trabalho pequenos ou médios, densamente dotados de computadores e de profissionais altamente qualificados”. Segundo Sennett (2001: 36) “As sociedades procuram eliminar camadas de burocracia, para se tornarem organizações mais planas e mais flexíveis. Em lugar de organizações piramidais, a gestão quer agora pensar nas organizações como redes”. Assim, preconizando a lógica da produção magra (*lean production*) e da reengenharia, observa-se que, segundo Kovács (2005: 14),

“a tendência é a valorização dos recursos humanos fundamentais para a realização das actividades de forte valor acrescentado (...). Esta valorização implica a melhoria das competências investindo na formação das pessoas, a delegação das responsabilidades, a promoção do espírito de equipa e da cidadania na empresa ou organização.”

Assiste-se à configuração de postos de trabalho a ocupar por trabalhadores altamente capacitados que, de acordo com Zapata (2001: 108), “permitem eliminar níveis hierárquicos, aumentar a celeridade do processo de tomada de decisões, tanto na execução de processos técnicos como na resposta aos requerimentos dos consumidores.” Por conseguinte, como refere o mesmo autor, “na «nova» economia o crescimento dos padrões de vida depende mais da inovação do que da acumulação do capital físico” (p. 106), com repercussões directas no ambiente organizacional caracterizado pelo processo de mudança e pelo quadro de incerteza, que exige das suas estruturas eficácia (rapidez e efeitos das respostas) e eficiência (minimização de custos na acção). Verificando-se a tendência para a descentralização do poder<sup>39</sup>, a autonomia será relativamente doseada consoante a situação do trabalhador ou do(s) grupo(s) a quem é concedida. Na organização do trabalho, de acordo com Gomes (1992: 41), “a autonomia dos

---

<sup>39</sup> Segundo Sennett (2001: 74-75) “o sistema de poder que se esconde nas formas modernas de flexibilidade consiste em três elementos: reinvenção descontínua das instituições; especialização flexível da produção; e concentração de poder sem centralização. Por conseguinte, sobre este terceiro elemento, o autor refere que uma das reivindicações feitas à nova organização do trabalho é que descentralize poder, isto é, que dê às pessoas das categorias mais baixas das organizações mais controlo sobre as suas próprias actividades” (p. 85).

grupos pode corresponder à distribuição de tarefas, controlo da qualidade, fixação da produção, gestão dos tempos (...). Convocando tal autonomia, “a polivalência e a auto-responsabilização dos indivíduos” (William, 1993: 93) parecem constituir as dimensões chave do processo, tal como corrobora Martins (1999: 69):

“a flexibilidade das organizações e o estabelecimento de relações com os clientes (...) passa, também, pela atribuição de poderes a todos os funcionários para a resolução pontual de problemas, sem necessidade de recorrer, como habitualmente acontece, aos superiores hierárquicos.”

Depreende-se, assim, que

“a polivalência e a auto-responsabilização dos indivíduos no desempenho das suas tarefas e/ou funções requer novos perfis profissionais, não apenas com conhecimentos científicos e práticos, mas também possuidores de uma cultura geral que lhes permita descodificar e lidar com realidades complexas e de pouca visibilidade” (William, 1993: 93-95).

Estamos perante requisitos de ingresso que privilegiam, sobretudo, como refere Heinz (1987: 15), “capacidades intelectuais – tais como capacidade de observação, poder de concentração, exactidão, rapidez de reacção – e isto em detrimento dos conhecimentos especializados e da experiência num domínio particular.” Encontrando o modelo flexível da organização do trabalho identidade nos modelos de produção antropocêntricos, “assiste-se à complexificação e agregação das tarefas e à integração/interacção das funções de controlo, concepção e execução” (Iribarne, 1987: 11). Por conseguinte e em detrimento dos modelos mecânico ou burocrático, a *adhocracia*<sup>40</sup>, que convoca a coordenação<sup>41</sup> para mitigar os efeitos da divisão do trabalho na estrutura organizacional<sup>42</sup> é, para Kovács (1990: 35), “aquela que vai ao encontro das exigências económicas, sociais, culturais e tecnológicas dominantes/actuais”.

---

<sup>40</sup> É uma expressão de Alvin Tofler, que Robert Waterman (1993) popularizou através do seu livro *“Adhocracy – the Power to Change”*. Esta opõe-se à rigidez das rotinas da burocracia, caracterizando-se pela lógica da simplificação dos processos e na dinâmica da constante adaptação organizacional aos contextos e situações particulares. De acordo com a definição de Robert Waterman, a *adhocracia* traduz-se pela forma variável da estrutura organizacional que faça ruptura com todos os processos característicos das organizações burocráticas, onde se observe a obtenção de resultados e renovação organizacional subsidiados pela pesquisa e análise de novas oportunidades e pela resolução de problemas, convocando o incentivo à criatividade individual. Como refere Sennett (2001: 51) a sociedade moderna está revoltada contra a rotina, o tempo burocrático que pode paralisar o trabalho ou o governo ou outras instituições. (...) a rotina anestesia o espírito (p. 55).

<sup>41</sup> Habitualmente traduzida numa representação gráfica (organigrama) que permite perceber a forma como se organiza a operacionalização das orientações estratégicas na actuação de uma organização/empresa, permitindo habitualmente uma leitura da sua macro-estrutura (com a representação das suas divisões/unidades orgânicas) e micro-estrutura (permitindo a leitura rápida da forma como são organizadas as atribuições/competências/actividades, a divisão do trabalho e a coordenação no seio de uma divisão/unidade orgânica). A importância da estrutura é aqui convocada por uma qualquer política estratégica de formação, pois é através dela que, sucintamente, se retrata a formalização intra-organizacional das relações, nomeadamente da hierarquização da autoridade, do fluxo das comunicações formais, da coordenação, da divisão do trabalho e de responsabilidade de execução.

<sup>42</sup> Considerada mais do que o processo de integração das diferentes actividades desenvolvidas em cada departamento/divisão/unidade orgânica, neste caso concreto, de uma Autarquia Local, de forma a atingir os resultados esperados na operacionalização dos objectivos organizacionais estratégicos. Com essa integração, a coordenação funciona como

Segundo Mintzberg (1990: 288-289, citado por Martins, 1999: 67), as organizações do “tipo adocrático ou da «inovação»”, caracterizam-se:

“- Por possuírem estruturas fortemente orgânicas, flexíveis e pouco formalizadas; - Pela existência de uma descentralização selectiva do poder por unidades funcionais e por grupos de trabalho, bem assim como no seu interior; - Pelo responsabilizar e incentivar as equipas, os grupos de trabalho e os dirigentes a intensificar as relações internas no sentido da obtenção de ajustamentos; - Pela procura de inovação constante, rompendo com o estabelecido e procurando adaptar-se, pela antecipação, às dinâmicas do meio envolvente; - Pela necessidade de novos perfis profissionais baseados em saberes mais complexos e complementares que permitam a auto-aprendizagem de novos conteúdos e que orientem os indivíduos para a inovação constante.”

Por conseguinte, a tradicional estrutura organizacional e o factor humano configuram-se como o principal enfoque da «flexibilidade». Esta “«flexibilidade» designa a capacidade da árvore de ceder e recuperar, de alterar e restabelecer a sua forma”, mas “as práticas da flexibilidade, porém, concentram-se principalmente nas forças que vergam as pessoas” (Sennett, 2001: 73). O processo de produção flexível convoca, também, de acordo com Martins (1999: 85), “novos perfis de chefias de nível intermédio (...) e dos dirigentes de topo, cuja formação lhes permita dispor de forma racional todos os elementos internos à empresa e à articulação desta com o exterior” (cf. Quadro 5).

**Quadro 5 – Perfis profissionais requeridos de acordo com o modelo de produção.**

Sistema de produção tradicional	Sistema de produção flexível
Qualificação das chefias de nível intermédio	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• comando hierárquico</li> <li>• preparação, coordenação e controlo do trabalho dos operadores</li> <li>• transmissão de informações</li> <li>• conhecimentos burocráticos</li> <li>• Intermediário direcção-operadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• animação, coordenação de responsabilidades</li> <li>• delegação de decisões</li> <li>• conhecimentos técnicos amplos</li> <li>• conhecimento de relações humanas</li> <li>• capacidade de gestão</li> <li>• capacidade em articular serviço</li> </ul>
Qualificação das funções de direcção	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• capacidades administrativas</li> <li>• conhecimentos financeiros e económicos</li> <li>• imposição de decisões</li> <li>• controle e centralização da informação</li> <li>• Imposição da disciplina</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• capacidades de gestão estratégica</li> <li>• conhecimentos em novas tecnologias</li> <li>• desenvolvimento de relações humanas</li> <li>• informação partilhada</li> <li>• negociação com os trabalhadores</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Ilona Kóvacs (1991, 124) por Martins (1999: 85)

---

o garante da união das pessoas na prossecução dos interesses comuns da organização, face aos efeitos de separação que a divisão do trabalho provoca nas suas relações.

Para que este processo de adaptação às mudanças produzidas nos modelos de produção e, conseqüentemente, nos perfis profissionais, a educação e a formação surgem como peças centrais. Nesse sentido, de acordo com Martins (1999: 80):

“o nível de ensino-formação é dos indicadores com mais potencialidades para a caracterização (...) dos processos de modernização e desenvolvimento, uma vez que estes processos dependem cada vez mais de uma força de trabalho instruída em saberes polivalentes e com capacidade de se reciclar de forma permanente”.

Assim, importa que se promova a formação que tenha em conta as “necessidades previsíveis. [...] Nas organizações flexíveis, do tipo adhocrático, os recursos humanos são considerados (...) parte da estratégia global das organizações” (Martins, 1999: 70). Por conseguinte,

“a todos os níveis da organização, exigem novos perfis profissionais no sentido da *polivalência* e *multivalência* e de novos saberes mais amplos, que não visem a preparação para o desempenho de uma tarefa ou de uma profissão específica, mas se constituam ainda como fundamentos práticos, científicos (...) culturais, para que o agente possa perceber a complexidade das variáveis (...) do ambiente onde o desempenho da sua profissão ocorre (p. 71).

A essas variáveis oferece-se incluir os efeitos transversais da globalização e, por isso, passíveis de se traduzir naquela que poderemos chamar de envolvente Glopest (globais, político-ideológicas, económicas, sócio-culturais e tecnológicas). É neste contexto que nos encontramos actualmente, sendo imperioso discutir o lugar da formação em contexto organizacional e o seu papel na promoção das pessoas e, simultaneamente, dos sistemas em que se integram.

### 3.2. A Formação Profissional em Portugal

O Estado é responsável por assegurar a prossecução do conjunto de princípios que o sistema de educação e formação profissional português comporta, assegurando o direito à educação e formação: “incentivando a formação de cidadãos livres, responsáveis, autónomos e solidários e valorizando a dimensão humana do trabalho<sup>43</sup>”. Nesse sentido, uma das novidades da reforma operada desde 2007 é a dupla certificação, que tende a generalizar-se e, estrategicamente, visa promover “a generalização do nível secundário como qualificação mínima da população e reforçar o ensino profissional de dupla certificação” (CEDEFOP, 2007: 01). É um sistema estruturado em cinco níveis de formação (ISCED)<sup>44</sup>, também reconhecidos e aceites

---

<sup>43</sup> Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (LBSE, Lei de Bases do Sistema Educativo).

<sup>44</sup> Classificação Internacional Normalizada da Educação, comumente denominada ISCED. “Decisão do Conselho, de 16 de Julho de 1985, relativa à correspondência de qualificações de formação profissional entre Estados-membros das Comunidades Europeias (Decisão 85/368/CEE)” (CEDEFOP, 2007 : 21).

“pelos parceiros sociais e pelas empresas” (CEDEFOP, 2007:21). O percurso formativo oficial inicia-se, assim, na educação pré-escolar, seguindo-se o ensino básico obrigatório, o secundário, o pós-secundário não superior (cursos de especialização tecnológica, organizados em unidades de crédito transferíveis para os cursos do ensino superior que expressamente lhes dão acesso) e, finalmente, o superior (com idade de ingresso aos 18 anos, agora profundamente reestruturado com a adesão ao Processo de Bolonha). O QNQ definiu os novos níveis de qualificação nacionais em estrita concordância com o EQF.

Por conseguinte, após a certificação do ensino básico, o ingresso no ensino secundário oferece duas oportunidades de percursos formativos. Por um lado, os jovens podem optar por cursos científico-humanísticos (permitindo apenas prosseguir os estudos) e, por outro lado, têm os cursos profissionais, que permitem a dupla certificação (escolar, pelo ME, e profissional, pelo MTSS), com a oferta de: cursos profissionais (com a duração de três anos lectivos e organizados em módulos variáveis e combinados entre si), que integram as componentes sociocultural, científica e técnica; cursos do sistema de aprendizagem (caracterizados por formação inicial em alternância, para jovens dos 15 aos 25 anos, são da iniciativa do IEFP e visam a integração na vida activa, isto é, primeiro emprego), que têm uma tripla valência: reforço das competências académicas, pessoais, sociais e relacionais, aquisição de saberes no domínio científico-tecnológico e uma sólida experiência na empresa; os cursos de educação e formação<sup>45</sup> (enquadrados nas formações iniciais qualificantes e destinam-se a jovens com idade igual/superior a 15 anos que abandonaram ou estão em risco de abandonar precocemente o sistema regular de ensino, bem como à aquisição da qualificação profissional por aqueles que concluíram os 12 anos), são, como refere o CEDEFOP (2007: 23) “uma modalidade de formação diversificada, flexível e perspectivada que integram quatro componentes: sócio-cultural, científica, tecnológica e prática”, permitindo a continuidade dos estudos e são disponibilizados pela rede de escolas públicas do ME e, também, pelas escolas profissionais e entidades formadoras acreditadas; os cursos artísticos especializados (oferta qualificante nos domínios das artes visuais e dos audiovisuais) conferem - excepto na música e dança - dupla certificação escolar e qualificação profissional nível 3; os cursos tecnológicos têm uma duração de três anos (10.º, 11.º e 12.º anos) e uma matriz curricular que compreende a formação geral, científica e tecnológica. Estes cursos visam, prioritariamente, o ingresso no mercado de trabalho – o

---

<sup>45</sup> Criados pelo Despacho Conjunto n.º 453/2004, de 27 de Julho, dos Ministérios da Educação e do Trabalho e Segurança Social.

primeiro emprego. Os cursos tecnológicos e artísticos especializados do ensino de adultos são uma modalidade especial de educação escolar e integram-se no ensino secundário: “Caracterizam-se pela flexibilidade e adaptabilidade à disponibilidade, aos conhecimentos e às experiências dos indivíduos” (CEDEFOP, 2007: 24), numa lógica de formação de adultos. Existem, também, outras ofertas formativas e com destaque para o sector do Turismo. Estes cursos têm a duração de três anos e permitem prosseguir os estudos, “preferencialmente para cursos pós-secundários de especialização tecnológica ou para o ensino superior politécnico” (p. 25).

Considerando, agora, o nível pós-secundário não superior, isto é, os denominados cursos CET, têm como destinatários os titulares de um curso de ensino secundário ou de habilitação equivalente, concluídos com aproveitamento em todas as disciplinas dos anos que comportam. São cursos estruturados curricularmente numa lógica profissionalizante e integram “as componentes de formação geral, científica, tecnológica e prática em contexto de trabalho” (CEDEFOP, 2007: 25). Têm a particularidade de conferir um diploma de especialização tecnológica, uma certificação profissional de nível superior ao secundário. Esta formação confere unidades de crédito (ECTS) transferíveis para o curso superior ao qual o CET dá acesso. Com oferta extensiva a todo o país, são organizados em escolas públicas, privadas e cooperativas e centros de formação reconhecidos directamente pelo MCTES, do ME, do MTSS e do MEID.

Interessa referir, ainda que com brevidade, o ensino superior, constituído pelo ensino superior universitário e pelo ensino superior politécnico. Tal como refere o CEDEFOP (2007: 27), “tem como condição necessária de acesso a prévia titularidade de um diploma de ensino secundário ou equivalente ou de um diploma de ensino pós-secundário não superior”. Estando preenchidas as condições especiais de acesso legalmente<sup>46</sup> definidas, acolhe candidatos com idade superior a 23 anos de idade.

Por conseguinte, observam-se alterações profundas no ensino superior no quadro de aplicação do Processo de Bolonha<sup>47</sup>, visando conferir-lhes maior comparabilidade, facilitar o reconhecimento mútuo e promover a mobilidade. Assim, o grau de licenciado (1.º ciclo) e de mestre (2.º ciclo) pode ser conferido quer por estabelecimentos de ensino superior universitário quer por estabelecimentos de ensino superior politécnico.

Por último, há a referir que o grau de doutor é conferido unicamente pelas instituições universitárias (CEDEFOP, 2007: 27).

---

<sup>46</sup> Decreto-Lei n.º 64/2006, de 21 de Março.

<sup>47</sup> Decreto-Lei n.º 74/06, de 24 de Março.

Focalizamos, agora, a nossa atenção na educação e formação profissional contínua, numa abordagem breve ao conjunto de ofertas de percursos formativos flexíveis capazes de permitirem a construção de uma qualificação profissional. O sistema, respondendo aos interesses e necessidades cada vez mais individualizados dos seus destinatários, como refere o CEDEFOP (2007: 28) “tem como objectivo a aquisição ou o desenvolvimento de conhecimentos e competências<sup>48</sup> nos domínios técnico e social, com vista à progressão ou à reintegração dos indivíduos no mercado de trabalho.” Por conseguinte, os referenciais de formação enformam unidades de curta duração, capitalizáveis e que possibilitam a certificação autónoma de competências, remetem-nos para o CNQ<sup>49</sup>, facultando a diversidade e a flexibilização da oferta de formação contínua.

Quanto às principais modalidades de formação contínua e de educação e formação de adultos, contando que “são dirigidas a adultos activos, empregados, desempregados ou em risco de desemprego e a grupos em risco de exclusão” (CEDEFOP, 2007: 28), há a considerar: - os cursos de educação e formação de adultos (EFA), destinados a adultos maiores de 18 anos, não qualificados ou que não detenham qualificação adequada para efeitos de inserção no mercado de trabalho. Estes cursos permitem uma certificação de 3.º ciclo do ensino básico e de nível 2 de formação profissional ou certificação do ensino secundário e de nível 3 de formação profissional. Objectivam elevar os níveis de habilitação escolar e qualificação profissional, segundo o CEDEFOP (2007: 28),

“estes cursos têm por base: - percursos flexíveis de formação definidos a partir de processo de reconhecimento de competências previamente adquiridas pelos adultos por via formal, não formal e informal; - percursos formativos desenvolvidos de forma articulada, integrando uma formação de base, uma formação tecnológica, ou apenas a primeira; - o desenvolvimento de formação centrada

---

<sup>48</sup> A propósito da qualificação e desenvolvimento das competências para a Administração Pública, observa-se em [www.dgaep.pt](http://www.dgaep.pt) a referência à Resolução de Conselho de Ministros n.º 173/2007, de 17 de Setembro, que aprovou a Reforma da Formação Profissional; na sequência desta, o Dec. Lei n.º 396/2007, de 31 de Dezembro estabeleceu o regime jurídico do Sistema Nacional de Qualificações; no desenvolvimento deste diploma, o Despacho n.º 13456/2008, de 7 de Fevereiro, publicado a 14 de Maio p.p., aprovou a versão inicial do Catálogo Nacional de Qualificações; a Portaria n.º 230/2008, de 7 de Março, define o regime jurídico dos Cursos EFA e a Portaria n.º 370/2008, de 21 de Maio, regula a criação e o funcionamento dos Centros Novas Oportunidades. Por conseguinte, é assumido e tornado público que cabe à DGAEP, nas suas competências “Estudar e propor a definição de linhas de política estratégica sobre a qualificação e o desenvolvimento de competências para a Administração Pública”, em particular relativas à “identificação e elaboração de perfis de competências profissionais” de apoio à gestão de recursos humanos em geral e de apoio à gestão eficiente dos recursos do CEAGP (Curso de Estudos Avançados de Gestão Pública), em articulação com o INA, I.P., estão em curso várias actividades em torno dos seguintes projectos: - Iniciativa Novas Oportunidades – promoção de medidas de envolvimento dos trabalhadores com baixas qualificações, em percursos específicos de formação da responsabilidade dos Centros Novas Oportunidades; - Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ) – constituído por referenciais de qualificação, integrando, actualmente, 229 qualificações, distribuídas por 37 áreas de educação e formação e níveis de qualificação, sendo cada qualificação constituída pelo perfil profissional e referenciais de formação e de RVCC associados; - Referenciais de Qualificação – troca de experiências sobre perfis profissionais e avaliação de competências e definição da metodologia para a elaboração dos referenciais de qualificação, integrando as vertentes - competências, formação e emprego; - Referenciais de Qualificação – troca de experiências sobre perfis profissionais e avaliação de competências e definição da metodologia para a elaboração dos referenciais de qualificação, integrando as vertentes - competências, formação e emprego.

<sup>49</sup> <http://www.catalogo.anq.gov.pt>

em processo de aquisição de saberes e competências que complementem e promovam as aprendizagens.”

Há ainda a referir outras ofertas formativas ao nível da formação profissional contínua,

“dirigidas a activos, empregados e desempregados, habitualmente desenvolvidas quer por entidades públicas quer por entidades privadas, nomeadamente: - cursos de qualificação e reconversão; - cursos de especialização profissional; - cursos de reciclagem, actualização e aperfeiçoamento; - cursos de desenvolvimento organizacional e gestão” (CEDEFOP, 2007: 29).

Configuram-se como modalidades mais observáveis no campo das práticas formativas, numa lógica de formação ao longo da vida, concebidas por unidades ou módulos a que correspondem competências validáveis para efeitos de certificação. Obedecem a diagnósticos de necessidades intra-organizacionais, sendo desenvolvidos à medida e tendo em conta os contextos específicos das organizações e dos destinatários, facilitando a introdução de novos equipamentos, tecnologias e modelos organizacionais, na prossecução da modernização das organizações, nomeadamente Autarquias; experimentação e implementação de novos métodos de produção e formas de organização do trabalho.

Existem, ainda, respostas de formação para grupos com especiais dificuldades de inserção, nomeadamente pessoas portadoras de deficiência, grupos desfavorecidos e jovens em risco, designadamente toxicodependentes, ex-reclusos, minorias étnicas, etc.

Importa aqui - para além da oferta formativa da iniciativa empresarial ou dos parceiros sociais, designadamente das estruturas sindicais e associativas -, referir a faculdade do indivíduo optar por um percurso formativo individualizado, tal como previsto no RCTFP. Assim, no âmbito da função pública, numa atitude individual proactiva, desde que corresponda, directa ou indirectamente, às áreas funcionais em que o trabalhador se encontre inserido ou contribua para o aumento da sua respectiva qualificação, está prevista a atribuição de bolsas para apoio à formação contínua de iniciativa individual. Refira-se que o RCTFP, em articulação com o Estatuto do Trabalhador-Estudante, também prevê apoios, nomeadamente flexibilidade de horários de trabalho e o direito à ausência para a prestação de provas, para além do volume de horas, por carreiras profissionais, anteriormente já referenciados.

Depois desta breve abordagem ao sistema de educação e formação profissional português e considerando o propósito da temática subjacente ao presente relatório de estágio, importa frisar que, como afirma Santos (2001: 181), “toda a formação inicial ou contínua deve ser orientada para a acção.”

Por conseguinte e segundo a autora

“possui competência profissional aquele que dispõe de conhecimento, destrezas e capacidades exigidas por uma profissão, sabe solucionar tarefas laborais com autonomia e flexibilidade e tem capacidade e predisposição para participar de forma actuante no ambiente profissional que o envolve e no seio da organização do trabalho” (p. 181).

Em Portugal, como refere Münch (1996: 4) “a formação profissional contínua restringe-se à realidade profissional no sentido mais restrito”. Segundo o autor, “a formação contínua desempenha (...): - a função de adaptação; - a função de inovação - a função de progressão (na carreira), - a função de recuperação; - a função curativa e a função preventiva” (p. 4).

Assim, num olhar reflexivo sobre os anos 60-80 e até à actualidade, observamos que nada mudou no campo das práticas, mantendo-se um conceito de formação profissional bastante restrito, baseado numa especialização meramente técnica e operativa. Deparamo-nos, assim, com uma formação profissional ainda extremamente racionalizada, de curta duração, centrada na aprendizagem de saberes-fazer, sem grandes preocupações de cariz cultural-científico-tecnológico e de polivalência-pluricompetência-autonomia e desenvolvimento humano. Porém, desde os anos 90 até aos dias de hoje, assistimos a narrativas que defendem uma formação profissional em sentido amplo, adaptada a novas condições e novas exigências, impulsionadas por um contexto de mudança e de flexibilização.

Importa, assim, atentos à emergência de novas exigências em torno da qualidade focada no cliente/município/cidadão, uma aprendizagem que constitua os pilares basilares da inovação organizacional nos Municípios e uma política de inclusão, face às mudanças aceleradas que as TIC geram nos processos produtivos. Nesse sentido, a formação possibilita ao

“trabalhador um conhecimento adequado ao funcionamento e das potencialidades dos modernos recursos tecnológicos, proporcionando-lhe, através do seu enriquecimento pessoal e profissional, uma maior responsabilidade e capacidade de resolução dos problemas que ocorrem no seu quotidiano de trabalho” (Pereira, 1996: 157).

Impõe-se, por isso, um modelo de formação sustentado, sobretudo, na colaboração proactiva dos dirigentes políticos e intermédios no desenvolvimento dos trabalhadores de um Município, que seja catalisador do fortalecimento de uma cultura de formação para o desenvolvimento organizacional. Pretende-se, assim, com a integração das necessidades individuais nas necessidades organizacionais,

“desencadear um processo de mudança das estruturas mais burocratizadas, do estilo de gestão e de organização do trabalho, visando criar tarefas enriquecidas capazes de constituírem factores de motivação do desenvolvimento das capacidades de autocontrolo e da criatividade de cada um” (Morgan, 1989: 36).

Neste contexto, como refere Schon (1990: 220) “são os trabalhadores e os seus superiores hierárquicos que devem aprender a redesenhar o seu trabalho, sendo as instâncias superiores de decisão que devem aprender a criar os contextos adequados.” Nesse sentido, importa ter em conta o campo das práticas intra-organização e confrontá-lo com os contributos de um ciclo formativo que desencadeie nas pessoas a vontade de mudar.

Interessa, também, ter em conta que as principais fontes motivacionais dos adultos estão relacionadas com motivos internos, tais como a satisfação no trabalho e a auto-estima, apesar dos adultos também responderem a motivos externos, nomeadamente as promoções e a melhoria dos salários, pois,

“Os adultos são motivados para o seu crescimento e desenvolvimento, mas frequentemente o seu processo de aprendizagem é bloqueado por barreiras diversas, tais como um autoconceito negativo como estudante, a inacessibilidade a oportunidades e recursos, constrangimentos temporais e programas que não obedecem aos princípios da aprendizagem dos adultos” (Pires, 2005: 158).

Por conseguinte, requer-se o desenvolvimento de um ciclo formativo sistemático e coerente, que obedeça, conscientemente, a uma visão global das competências técnicas e/ou comportamentais necessárias exigidas aos beneficiários da formação, onde o desfasamento entre os patamares de conhecimentos/atitudes e comportamentos seja bem conhecido, bem como os objectivos a alcançar na acção formativa (eficácia). Interessa, por isso, fazer uma reflexão sobre a evidente distância entre o que prescrevem os modelos teóricos (e as políticas) e as realidades. Assim, considerando a estratégia de aumento da qualidade dos serviços e de contenção de custos com as despesas correntes e de funcionamento na Administração Pública, sugere-se o recurso à necessária prática do *coaching* colectivo e formação em contexto de trabalho. Por conseguinte, tal como afirma Estêvão (2001: 186),

“qualquer organização é obrigada a prosseguir não só com uma estratégia de redução dos custos de produção e de aumento de qualidade (...), mas a encarar também os recursos humanos como o recurso mais valioso e verdadeiramente estratégico. (...) É assim que a formação (...) é vista como um verdadeiro investimento, instituindo-se como uma filosofia de gestão, visando o êxito da organização por um processo contínuo de aprendizagem.”

Como refere ainda o autor, “a formação aparece como uma autêntica “utopia”, “mito” ou “religião”, “(...) colocando-se ao mesmo tempo no cerne das modas de emprego e da modernização, nos novos modos de gestão do emprego, na nova organização do trabalho” (p. 186). Ademais, é oportuna a sistematização da retórica dos benefícios da formação presentes na linguagem pós-moderna dos discursos da gestão dos recursos humanos, vertidos no Gráfico 2,

em confronto com os seus efeitos contrários, pois, de acordo com (Estêvão, 2001: 196) ela “surge fundamentalmente como um dispositivo socialmente organizado que, de forma objectivista, propicia uma certa domesticação dos trabalhadores face às hierarquias constituídas no interior da organização e tendo sempre em vista o aumento da capacidade produtiva”. Tal como refere Correia (1999: 5, citado por Silva, 2006: 238)

“(…) o acesso à formação continua parece ter deixado de ser um direito reivindicado, para, num primeiro momento, se tornar num dever, numa imposição resultante da necessidade de assegurar a adaptação dos indivíduos às transformações tecnológicas e, num segundo momento, para se converter num poderoso dispositivo de regulação social, por vezes, num suplício que se é compelido a suportar para dissimular o percurso que conduz à exclusão profissional e social.”

**Quadro 6: Benefícios da formação vs mecanismo de legitimação e de controlo**

Benefícios da formação	A formação como mecanismo legitimador
<ul style="list-style-type: none"> <li>. promove a eficiência;</li> <li>. incrementa a motivação e automotivação;</li> <li>. aumenta as capacidades de saber, de informação, de expressão, de comunicação, de sociabilidade, de integração;</li> <li>. propicia a emergência de projectos profissionais (individuais e colectivos)</li> <li>. suscita alterações positivas ao nível do imaginário;</li> <li>. questiona hábitos e modelos culturais;</li> <li>. promove social e culturalmente os trabalhadores;</li> <li>. induz processos transformadores;</li> <li>. induz mudanças organizacionais com efeitos apreciáveis na construção ou evolução de identidades colectivas;</li> <li>. produz efeitos no plano das regulações sociais no interior da empresa, fidelizando os trabalhadores, tornando-os potencialmente mais lúcidos ainda que os torne mais frágeis quanto às antigas estruturas de integração no grupo de colegas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. das estruturas de dominação;</li> <li>. de domesticação dos trabalhadores;</li> <li>. da ideologia industrial;</li> <li>. da definição <i>oficial</i> do direito à formação;</li> <li>. da sujeição da política de formação à política de emprego;</li> <li>. da reprodução da força de trabalho;</li> <li>. da adaptação à polivalência;</li> <li>. da ocultação da intensificação do trabalho e da sua mercantilização;</li> <li>. disciplinação panóptica do trabalho;</li> <li>. do envenenamento das relações laborais;</li> <li>. da produção de excessos de trabalho concentrados num reduzido número de pessoas multi-especializadas;</li> <li>. da exclusão dos menos qualificados;</li> <li>. da meritocracia no interior das organizações;</li> <li>. a apropriação pela organização de novas formas de controlo do conhecimento promovendo a transformação das pessoas em função dos interesses da organização.</li> </ul>

Fonte: SILVA (2006: 377) - (construído com base em Estêvão, 2001)

Poderíamos considerar suficiente o elenco das distâncias entre o que prescrevem os modelos teóricos e as realidades da formação, vertidas no Quadro 6, mas acresce referir que, de acordo com Tanguy (2001: 111) “a formação é, em primeiro lugar, para as empresas, um instrumento de concorrência/competição económica e para os indivíduos, uma ferramenta para o acesso e manter o emprego.” Ademais, de acordo com Estêvão (2001: 196),

“a formação pode estar a funcionar objectivamente como um mecanismo nobre de desqualificação de saberes e de legitimação das desigualdades, ao contribuir para colocar na periferia os

discriminados (em termos de formação) ou os que não aceitam ser violentados culturalmente pela oferta formativa, ou a funcionar até como mecanismo de exclusão profissional (e social) selectiva, ao possibilitar a exteriorização dos trabalhadores menos “potenciados” pela formação ou dos que foram objecto apenas de programas de formação técnica restrita.”

Também, segundo Silva (2006: 315)

“em muitos sectores profissionais desvalorizados, a formação é vista como um meio de promoção social e profissional, (...) Quando as pessoas (...) perceberem que a formação é, essencialmente, uma forma de controlo e selecção social e não promotora de bem-estar e de mobilidade social e profissional (como os discursos legitimadores a têm vindo a apresentar); quando começarem a emergir processos de avaliação das pessoas e dos processos de formação em que participam (que, presentemente, se encontram em fase que podemos considerar embrionária), os consensos certamente passarão à história.”

Por último e considerando os efeitos da globalização, importa, mais uma vez, convocar Silva (2006: 120) que refere: “Numa época caracterizada pela performatividade individual, (...) impõe-se uma reflexão contrastante com o outro lado desta ideologia individualista possessiva, egotista e radical.” Urge, assim, passar do olhar individualista e carencialista das pessoas para um enfoque no contexto e desempenho organizacional em cada um dos seus níveis, e, dessa forma, o todo será diferente.

### **3.3. A Formação e as Competências**

Nas últimas três décadas o senso comum tem naturalizado a emergência do conceito de competência nas relações profissionais, que, a partir dos anos 1970, concentrou as atenções da “economia flexível”<sup>50</sup>. Convocando para si o deslocamento progressivo do enfoque anteriormente centrado na qualificação, que era tida como parte integrante da profissão concebida de acordo com o vincado modelo taylorista da organização do trabalho, a noção de competência assume-se como moda, surgindo com grande centralidade no debate a que temos vindo assistir. A procura de novas formas de organização do trabalho em detrimento da organização taylorista e sobretudo, fordista, motivada pelas novas exigências da competitividade<sup>51</sup> e a progressiva complexidade das situações profissionais, reclama trabalhadores com capacidades evolutivas para

---

<sup>50</sup> Segundo Sennett (2001: 21) “o maior desafio do moderno capitalismo flexível é o de se saber «quem precisa de mim. (...) as redes e as redes de redes vieram enfraquecer o carácter pessoal entendido como ligação dos sujeitos ao mundo. (...) para desenvolver o carácter, uma pessoa tem que quebrar a rotina” (p. 60).

<sup>51</sup> Le Boterf (2005: 9-10) refere-se à “qualidade, serviço, reactividade e inovação”. Porém, salienta que “o excesso de procedimento prejudica a qualidade. (...) A generalização dos passos da qualidade produziu efeitos de banalização”. A necessidade de invenção de respostas às situações imprevistas para uma adaptação permanente convoca a “inovação. Ela está em situação de se tornar o desafio primeiro da competitividade. (...) E a inovação não se obtém sob a pressão das instruções, das recomendações e dos procedimentos únicos” (pp. 10-11).

ir mais além do que a execução prescrita do trabalho.

Este é um verdadeiro movimento em expansão desde os anos 80, quer em termos sociais, quer em termos geográficos (construções curriculares, formativas e competências, etc.) e que reside, segundo Stoer & Magalhães (2005: 33) “nesta reestruturação do mercado de trabalho em termos de competências e a emergência de novos estilos de vida”. Estamos, assim, segundo Silva (2006: 387), perante a “vaga reformadora (explícita em muitos dos países (...) e implícita entre nós) que tem como referência central a chamada «abordagem por competências» ou «pedagogia das competências»”. Segundo Silva (2002: 121),

“o termo em questão possui um conjunto de atributos que importa conhecer (...). O primeiro é o seu carácter polissémico, deduzido da inexistência de uma definição, (...) elevado *nomadismo*, adquirindo diferentes significados de acordo com os campos em que é utilizado (...) de usos sociais diferenciados, (...) a centração na acção, seja nas organizações seja dos actores individualmente considerados. (...) uma invasão da dimensão informal da acção (...) que Crozier define como *zona cinzenta* da acção pessoal e organizacional, local onde se joga a autonomia, ou seja, o poder. Por último, a noção em questão surge como resposta ao que se convencionou designar por crise de legitimidade da escola que, alegadamente, não prepara os alunos para a vida em sociedade.<sup>52</sup>”

Tendo, assim, presente a actual *reorganização curricular* no campo da educação escolar, “a noção de competência(s) é, não só uma acção redutora, mas fundamentalmente mistificadora, até pelo modo como aquela noção tem vindo a ser construída e recepcionada no mundo das empresas e no campo da gestão há várias décadas” (Silva, 2002: 121). Por conseguinte, dessa naturalização passiva de um conceito plural, polissémico e controverso, que é trabalhado em múltiplas áreas disciplinares, importa convocar aqui algumas perspectivas que alimentam o debate, pois ainda não foi possível construir um modelo de execução virada para as mesmas.

Por conseguinte, importa fazer uma breve abordagem à significação normalmente dada à noção de competência e, num olhar reflexivo sobre a complexidade das diferentes atribuições de sentidos e significados que lhe são atribuídos em contexto pelas várias áreas de intervenção social, perceber os seus efeitos, que advêm da relação de poder, na vida das pessoas. Também o Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea<sup>53</sup> ostenta uma narrativa que denuncia essa complexidade do debate em torno da noção de competência.

Assim e tal como descrito no referido Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea

---

<sup>52</sup> Segundo o autor (2002: 121), “não será por acaso que o termo «competência» tem surgido muitas vezes associado a termos tais como produtividade, competitividade, empregabilidade e trabalhidade (este último termo importado de uma autora brasileira, Lucília Machado, 2002), ou seja, parece haver uma forte correspondência entre a emergência das competências e as pressões de uma determinada ideologia económica sobre a educação...”.

<sup>53</sup> Uma edição da Academia de Ciências de Lisboa.

(2001:887, citado por Silva, 2006: 282-283) contando com a referência à

“origem etimológica da palavra, que é a mesma de «competição», dado que derivam ambas do substantivo competência, apresenta-nos, só em relação à palavra «competência», seis (!) entradas distintas, a saber: 1. *Acepção jurídica*: Aptidão legalmente reconhecida de uma autoridade pública para realizar um dado acto(...). 2. Capacidade: poder de apreciar ou resolver dado assunto. 3. Conjunto de conhecimentos teóricos ou práticos que uma pessoa domina, de requisitos que preenche e são necessários para um dado fim; [...] 4. Pessoa de grande autoridade em algum assunto; pessoa qualificada. ≡ SUMIDADE. [...] 5. Linguística: Em gramática generativa, conhecimento interiorizado que o falante nativo possui da sua língua, por oposição a performance [cf. Chomsky]. *A competência constitui um sistema formado por uma gramática e um léxico, que permite ao falante nativo construir um número indefinido de frases gramaticais e compreender frases nunca ouvidas*. 6. Concorrência de mais de um indivíduo ou de uma entidade à mesma pretensão; disputa de alguma coisa. ≡ COMPETIÇÃO. À competência, *loc. adv.*, em concorrência; em competição. (...) Ser da competência de *alguém*, ser das suas atribuições; ser da sua conta.”

Observa-se, assim, uma grande «plasticidade» da noção de competência. “Como se vê, os sentidos e as acepções em que o termo competência e, a maior parte das vezes por oposição, o seu negativo incompetência, são múltiplos” (Silva, 2006: 383). Ademais, apesar da sedução em torno da noção nuclear do debate, a formação baseada em competências vai ter várias designações, traduzindo-se num universo pluriforme, caracterizado pela heterogeneidade e pluralidade de sentidos e acepções da noção de competência. Ropé e Tanguy (1994: 14) referem

“Uma das características essenciais do conceito de competência: a competência é inseparável da acção. [...] Partimos do facto de que toda a gente é capaz de fazer: o papel desempenhado por esta noção em diferentes esferas de actividades, tais como a economia, o trabalho, a educação e a formação”. Segundo as autoras, trata-se de “uma noção polimorfa; (...) temos de reconhecer que a plasticidade do termo é um elemento da força social que é e de ideias que ela transmite”.

Ainda segundo Ropé e Tanguy (1994: 14) “Esta tende a substituir-se a outras noções que prevaleciam anteriormente como as dos conhecimentos no campo da educação, ou a de qualificação na esfera do trabalho.” Tal como refere Costa (2005: 60), “a competência é como um grande “guarda-chuva” heterogéneo, formado por um reportório de recursos composto por conhecimentos, capacidades cognitivas, capacidades relacionais e afectivas.” É reconhecido, assim, que “as qualificações necessárias não compreendem apenas os conhecimentos, destrezas e capacidades para o exercício de uma profissão específica” (Santos, 2001: 179).

Por conseguinte, como refere a autora, “são exigidos conhecimentos mais alargados relativos ao planeamento, execução, controlo autónomo, capacidade organizativa e co-organização, uma base mais ampla.” Ademais, “a formação baseada nas competências (...) abriga várias noções e modalidades de resposta ao “capitalismo flexível” e em que “só as

competências são realmente susceptíveis de um uso flexível” (Stoer & Magalhães, 2005: 33). Importa, por isso, reter que “a flexibilidade é o subtil fim da carreira profissional e o desprezo pela experiência acumulada” (Sennett, 2001: 17) e considerar os limites das determinações legais na observância da organização dos serviços. Assim, como relata Le Boterf (2005: 14), “convém poder modificar o processo e redistribuir as actividades sem agitar inteiramente todo o conjunto da organização.”

A competência é, como já referimos, um conceito em plena evolução na “nova economia”, como refere Pires (2005: 56), “para modelos mais orgânicos e flexíveis, o que vem introduzir uma mudança profunda ao nível das competências dos sujeitos (saberes mais complexos, mais abstractos, mais globalizantes e transferíveis).” É, assim, posta em causa a partir dos anos 1960 a eficácia do modelo burocrático-mecanicista da modernidade, que subsidiou, durante décadas, “A organização científica do trabalho que contribuiu, com efeito, para separar as esferas da educação e do emprego” (Stroobants, 1993: 24). As formas tradicionais de organização do trabalho «taylorista-fordista», norteadas por um sistema produtivo massificado quer de produtos quer de serviços e ancoradas na estabilidade do meio e na sua previsibilidade, são profundamente abaladas, pois,

“a complexidade, a incerteza e a imprevisibilidade dos fenómenos sociais, económicos e produtivos exigem uma nova abordagem educativa, que contemple novas categorias conceptuais, e que permita a construção de novos percursos e modalidades de formação mais coerentes e adequados a uma nova realidade emergente” (Pires, 2005: 72).

Segundo Ropé e Tanguy (1994: 237) “a noção é utilizada indiferentemente pelos administradores, pelos “decisores”, pelos formadores, pelo mundo das empresas (...) dos quais se esperaria uma clarificação dos problemas que esta levanta.” Pela importância que lhe é atribuída, “Os actuais discursos sobre o trabalho e as novas formas de organização estão a operar uma mudança muito clara da noção de qualificação à competência” (Wittorski, 1998: 57)”. Com efeito, como refere Le Boterf (2005: 9),

“já não é o de oferta de uma qualificação adquirida para um determinado posto de trabalho, é a oferta de uma capacidade de construir novas competências em troca de um ambiente favorável à aprendizagem e à realização de um projecto de evolução profissional. [...] A qualificação já não pode ser então um *stock* inicial a valorizar. É apenas um ponto de partida para um compromisso numa dinâmica de aprendizagem.”

Justificada pela necessidade de garantir a competitividade, o crescimento económico, o emprego e mudando até a descrição da situação de trabalho, podemos observar que a

flexibilidade<sup>54</sup> não dá tréguas à exigência de trabalhadores multicompetentes e detentores de reais competências flexíveis. Paralelamente, em particular na Administração Local, no(s)/entre contexto(s) de trabalho, evidenciam-se os sinais de abandono dos conteúdos funcionais e a diminuição das categorias profissionais, observando-se, agora, um reduzido número de carreiras com postos de trabalho passíveis de serem também caracterizados por competências e que convocam a prescrição de conteúdos funcionais mais abstractos. Assim, interessa ter em conta que, segundo Wittorski (1998: 58),

“a noção de competência ainda está em processo de construção. No entanto, ela situa-se claramente, na intersecção de três campos: o campo (percurso) de socialização e da biografia do sujeito, o campo da experiência profissional e o campo da formação.”

Por conseguinte, considerando “a competência como um processo” (Wittorski, 1998: 58), continua difícil a resposta à questão em torno desta noção: “como é que esta pode ser formalizada e avaliada, na medida em que os instrumentos de avaliação existentes são principalmente orientados para a avaliação/identificação de estados” (Pires, 2005: 298-299).

Afigura-se, assim, oportuno reflectir sobre as “tensões” que podem advir dessa avaliação, nomeadamente:

“a tensão de psicologia moral dentro da fundamentação lógica baseada no incentivo da recompensa dos méritos, que surge da sua natureza instrumental; [...] alguma tensão na dimensão de desigualdade (...) crucialmente daquilo que motiva as pessoas a agir de uma forma em detrimento de outra” (Sen, 2007: 13).

Ademais, os prémios de desempenho previstos no actual quadro legal surgem dentro da abordagem geral das recompensas baseadas no grau da consecução dos objectivos (resultados) e do desenvolvimento/demonstração de competências, que, pela obrigação da observância de cotas, convocarão a subjectividade da avaliação do mérito. Nesse sentido, importa convocar “os três afastamentos substanciais” que Amartya Sen identifica em relação ao sistema geral de recompensa do mérito em termos de resultados e incentivos, sendo: “personificação e genética”; “merecimentos e intitlamento”; “independência de distribuição” (2000, 15-17). É neste último que concentramos as nossas atenções, “pois um sistema de incentivo de recompensa dos méritos pode ainda gerar muita desigualdade” (Sen, 2007: 17-18). É exemplo a subjacente e potencial preocupação sobre o subsistema SIADAP 3, também aplicado à

---

<sup>54</sup> Segundo Sennett (2001: 17) “A flexibilidade, vista a partir de baixo, é a fragmentação do tempo, é viver em risco e ambiguidade, é perder a noção de estabilidade, é a vida feita de sucessivos agoras e de recomeços contínuos. A flexibilidade é o subtil fim da carreira profissional e o desprezo pela experiência acumulada. É também um código moral e ético novo que desliga entre si o mundo do trabalho e as sociabilidades, na família, entre amigos, ou na comunidade e na vida pública.”

Administração Local e que, necessariamente, terá repercussões na vida das pessoas. Assim, como relata o autor:

“na maioria das versões da meritocracia moderna, os objectivos seleccionados tendem a ser quase exclusivamente orientados para as realizações colectivas (sem qualquer preferência contra a desigualdade) e, por vezes, os objectivos escolhidos são até influenciados (com frequência, implicitamente) pelos interesses de grupos mais afortunados (favorecendo os resultados que são mais preferidos pelas secções “talentosas” e “bem sucedidas” da população)” (2000: 18).

Por conseguinte, não deve ser negligenciado que “o que o avaliador avalia não são as competências mas o que o dispositivo de avaliação designa por competências. [...] Nas ciências humanas, a objectividade é indissociável da intersubjectividade” (Le Boterf, 2005: 62-63). Importa, por isso, que os responsáveis pelos processos de formação/avaliação integrem e tenham em conta que

“A aquisição e o desenvolvimento das competências ocorrem na multiplicidade dos contextos de vida das pessoas, através de uma combinação de modalidades e processos de aprendizagem, e a partir da articulação de diversos contextos – formais, não-formais e informais. [...] As competências desenvolvem-se de uma forma progressiva, contínua ou descontínua, ao longo do percurso de vida da pessoa” (Pires, 2005: 303-304).

Segundo Le Boterf (2005: 15), “a competência é demasiadas vezes entendida como a “aplicação de saberes teóricos ou práticos ou como um conjunto de aptidões ou de traços de personalidade (rigor, espírito de iniciativa, tenacidade, ...)”. O mesmo autor considera, assim, que “ é importante que (...) as organizações adoptem uma definição da competência que seja rigorosa e adaptada ao contexto actual das situações de trabalho”, pois, tal como refere

“[...] As empresas (organizações, dizemos nós) terão uma necessidade crescente de profissionais nos quais possam confiar para que se tomem as iniciativas pertinentes, quer dizer, que possam “saber o que fazer” quando uma prescrição é aberta e não se reduz à aplicação de indicações” (Le Boterf, 2005: 23).

Todavia, o autor lembra que “Não existem competências sem indivíduos. [...] toda a competência comporta duas dimensões indissociáveis: individual e colectiva” (p. 23). Por conseguinte, Le Boterf (2005: 23-24) considera “quatro razões essenciais” que sustentam esta perspectiva:

“A resposta competente deverá ser uma resposta de rede (...) supõe portanto interagir com outrem; [...] A competência não pode ser separada das suas condições sociais de produção. [...] A motivação e o contexto são tão importantes como a disposição para saber agir. [...] A análise das situações de trabalho faz surgir a necessidade, por parte de um profissional, de poder referir-se às normas e regras do meio profissional a que pertence para construir com segurança e pertinência a sua própria “maneira de actuar”, a sua própria “maneira de agir”.

Segundo o autor, “Sem esta possibilidade de referência colectiva, o profissional é remetido para a sua solidão e para riscos que esta acarreta sobre o saber agir” (2005: 24). Nesse sentido, Le Boterf (2005: 25) defende “a articulação necessária entre as competências, os saberes colectivos capitalizados e as redes de cooperação”, pois, tal como refere, as organizações necessitam

“ (...) de um conceito que permita distinguir mas também articular: **a economia dos saberes:** (...) As competências dos indivíduos dependem cada vez mais da riqueza e da organização destas redes de saberes; **a economia das competências:** (...) Trata-se de reunir as condições que favoreçam a construção pertinente das competências individuais e colectivas. (...) conseguir um contexto social e organizacional que possibilite a criação de verdadeiras competências e não somente do saber-fazer limitado e rotineiro” (p. 25).

**Quadro 7 – Saberes, Funções, Formas de Aquisição e Modos de Manifestação**

Tipo	Função	Principal forma de aquisição	Modo de Manifestação
<b>Saberes teóricos</b>	Saber compreender	Educação formal Formação inicial e contínua	Declarativo
<b>Saberes do meio</b>	Saber adaptar-se Saber agir em conformidade	Formação contínua e experiência profissional	Declarativo
<b>Saberes procedimentais</b>	Saber como proceder	Educação formal Formação inicial e contínua	Declarativo e Procedimental
<b>Saberes-fazer operacionais</b>	Saber proceder Saber operar	Experiência profissional	Procedimental
<b>Saberes-fazer experienciais</b>	Saber fazer num Contexto <i>savoir y faire</i>	Experiência profissional	Procedimental
<b>Saberes-fazer Sociais ou relacionais</b>	Saber comportar-se Saber cooperar	Experiência social e Profissional	Procedimental
<b>Saberes-fazer cognitivos</b>	Saber tratar a Informação Saber raciocinar	Educação formal Formação inicial e contínua Experiência social e profissional analisada	Procedimental

Fonte: (Le Boterf, 1997: 132)

Tendo em conta a necessidade de combinar num conceito de competência a disposição para agir e como um processo, Le Boterf refere que a competência é organizada em sistema:

“pensada em termos de conexões e não de separações, de desmembramento, de fragmentação de ingredientes (p. 26). [...] O desenvolvimento da cooperação é uma responsabilidade partilhada. Para que as pessoas interajam com competência numa organização, a gestão, o dispositivo de formação e as próprias pessoas devem dar o seu contributo específico” (2005: 101).

Por conseguinte, “o que falta ao trabalhador rotineiro é uma visão mais ampla de um futuro diferente, ou o conhecimento da maneira de operar a mudança” (Sennett, 2001: 67). Assim, a formação promovida pelas “[...] estruturas de formação existentes, sejam elas públicas ou privadas, orientadas para a formação inicial ou contínua” (Santos, 2001: 185), como instrumento de gestão de Recursos Humanos ao serviço da evolução na/das organizações, é convocada para dar os seus contributos à/para a mudança. Assim, tal como refere a autora

“Os recursos humanos devem possuir uma sólida estrutura de conhecimentos, para que quando integrados nos contextos de trabalho, possam ser os principais promotores de mudança interna e de inovação. [...] Têm um papel vital enquanto elementos geradores de mudança interna nas empresas [organizações, dizemos nós] e enquanto fornecedores de mão-de-obra qualificada” (2001: 185).

Impõe-se, assim, face à racionalização de efectivos a que os Municípios se vêem obrigados a efectivar, por falta de recursos financeiros e dos condicionalismos/imperativos legais na admissão de pessoas sem prévia relação jurídica de emprego público, que a formação seja “estruturada de modo a constituir um importante veículo de mudança interna ao nível empresarial [organizacional, dizemos nós]” (Santos, 2001: 185). Se tal não acontecer, o recrutamento externo será uma alternativa onerosa, em consequência da, como refere (Santos, 2001: 185) “menor capacidade de promoção interna de inovação, com problemas de adaptação das qualificações às novas exigências, com estruturas insuficientes para planificar, organizar e fornecer uma sólida formação ao seus recursos humanos”. Por conseguinte, parece-nos importante reter que, como refere Pires (2005: 302-303):

“ao valorizarem a competência como uma integração dinâmica de componentes e saberes de diversa natureza, e como processo em permanente construção, em função das representações que a pessoa elabora sobre a situação, Le Boterf e Wittorsky defendem uma perspectiva sistémica (dinâmica, integrativa, globalizante) de competência.”

Objectivando-se a possibilidade deste estudo poder ser operacionalizado numa qualquer organização da Administração Local, importa ter em conta que, como refere Santos (2001: 177), “O desenvolvimento de uma economia de serviços, com um alto valor de conhecimento incorporado, tem por sua vez profundas implicações na estrutura de qualificações e no aparecimento de novos perfis profissionais.” Assim, como refere a autora, “perante tais exigências profissionais a competência técnica já não é suficiente. [...] Impõe-se um alargamento das qualificações fundamentais à dimensão das competências metódica, social e participativa” (Santos, 2001: 179). Porém, interessa potenciar também “As habilidades cognitivas que correspondem a operações mentais necessárias para a formulação, análise e resolução de

problemas, planificação e execução de projectos, tomada de decisões, criação ou invenção” (Le Botert, 1997: 120). Assim, nesta perspectiva, infere-se que a formação contínua, articulada com as várias modalidades de percursos formativos do sistema educativo, deve ter em conta que as “competências técnicas, (...), integram conhecimentos suplementares (...), de modo a permitir uma maior flexibilidade, autonomia e responsabilização sobre a performance geral do trabalho quotidiano e um domínio dos sistemas de trabalho em rede” (Santos, 2001: 179-180).

Nesse sentido e para o efeito, convocam-se os conteúdos das competências elencadas no Quadro 8, que a formação contínua deve considerar na «orientação para a acção».

**Quadro 8. Conteúdos das competências-chave na formação profissional.**

Competência Técnica	Competência metódica	Competência social	Competência participativa
Continuidade	Flexibilidade	Sociabilidade	Participação
Conhecimentos/ destrezas	Processos	Comportamentos individuais	Iniciativas
— Extravasando a profissão;	— Processo de trabalho variáveis;	— Brio;	— Capacidade de coordenação;
— relacionados com a profissão;	— processos de solução perante situações;	— mobilidade de adaptação;	— capacidade de organização;
— de aprofunda/ sobre a profissão	— processo de solução perante problemas;	— disposto a entrar em acção inter- humanas;	— capacidade de combinação;
— alargando a prof.;	— pensamento, trab., realização, controlo autónomos, capacidade de reorganização.	— cooperação;	— capacidade de persuasão
— relacionados com a empresa;		— sentido de justiça;	— capacidade de decisão;
— relacionados com a experiência.		— destreza;	— sentido de responsabilidade;
		— espírito de equipa.	— capacidade de chefia.
<b>COMPETÊNCIA DE ACÇÃO</b>			

Fonte: Bunk, G. P. (1994: 10)

### 3.4. Da Análise de Necessidades de/em Formação à Qualidade e Avaliação da Formação

Como temos vindo a referir observa-se a progressiva consolidação de um novo paradigma da organização dos serviços municipais e do trabalho que neles se realiza, pautado por dinâmicas cada vez mais exigentes e complexas, quer do ponto de vista dos recursos tecnológicos, cada vez mais sofisticados, quer do ponto de vista do *modus operandi*, caracterizado, nomeadamente pelo trabalho em equipa, capacidade de abstracção, flexibilidade, uso intensivo de informação.

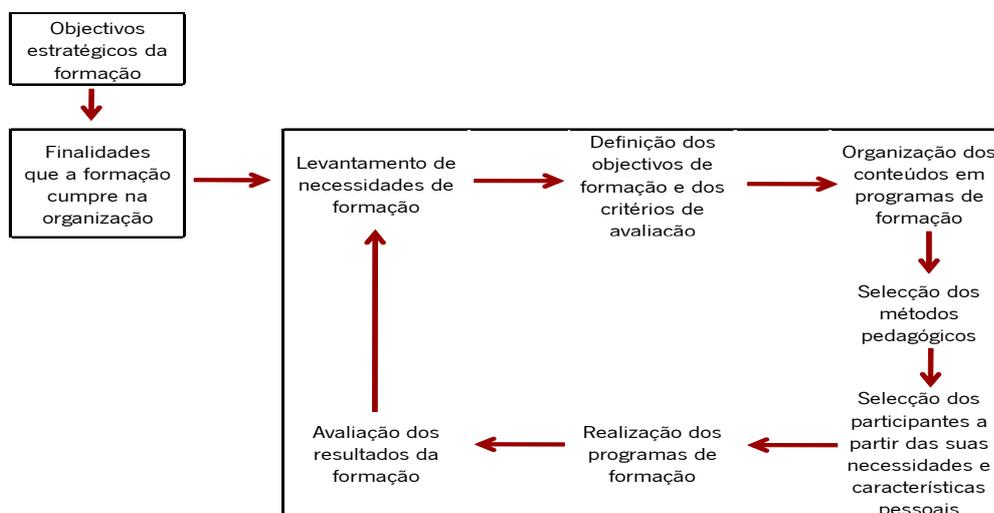
As organizações municipais, afirma-se, sentem necessidade de centrarem o seu enfoque na eficácia/eficiência e na qualidade dos seus serviços, por forma a alcançarem a satisfação do cliente/munícipe/cidadão. A adopção da melhoria contínua de saberes e competências, afigura-se, pois, como condição para haver lugar a processos de inovação, de desenvolvimento e da própria qualidade. Por conseguinte, enfatiza-se o rigor do enquadramento e operacionalização da análise de necessidades de formação para que, em momento oportuno, da Avaliação da Formação se possa analisar a eficácia e o impacte final da acção formativa na actividade profissional dos beneficiários, isto é, se os objectivos da mesma foram alcançados ou superados. Nesse sentido, Cruz (1998: 52) sugere-nos uma versão que designa de “simplificada” do “Um Sistema Instrucional”<sup>55</sup> defendido por Campbell (1988) e Goldstein (1991), apelidando-o de “Modelo Sistémico Geral da Actividade de Formação”. Porém, importa convocar aqui a análise crítica de Silva (2006: 372), que, numa consulta a

“uma dessas fontes, Goldstein (1991), verificamos que, de facto, a versão simplificada era mais do que isso: tratava-se de uma simplificação ideologicamente orientada, (...). Mas a designação não a conseguimos encontrar na fonte, o que significa que Cruz resolveu apresentar um esquema que diz simplificado e uma designação amplificada e que, aparentemente, pretendia transmitir a ideia de uma Teoria Geral da Formação.”

Assim, da leitura do Gráfico 2, tal como refere ainda o mesmo autor,

“facilmente se observa (...), é a análise de necessidades que ocupa o núcleo de todo o trabalho de formação aí representado: é ela que desencadeia o processo, embora subordinada “aos objectivos estratégicos da organização” e às “finalidades que a formação cumpre na organização”, comanda a acção e constitui o ponto de chegada para, de novo, repetir o ciclo” (2006: 372-373).

**Gráfico 2: Modelo Sistémico Geral da Actividade de Formação**



Fonte: Cruz (1998: 52). O quadro, de acordo com o autor, foi construído com base em Campbell (1988) e Goldstein (1991).

<sup>55</sup> “An Instructional System”

Estamos perante “uma alegada Teoria Geral da Formação” (Silva, 2006: 373), a qual é fundamentada por Cruz (1998: 18), referindo que

“A partir do levantamento de necessidades de formação, definem-se os objectivos a atingir pelos diferentes programas e elabora-se o plano de formação. Uma vez as acções realizadas, avalia-se o grau em que os objectivos previamente definidos foram alcançados. Os desvios detectados constituem, eventualmente, necessidades de formação, iniciando-se um novo ciclo.”

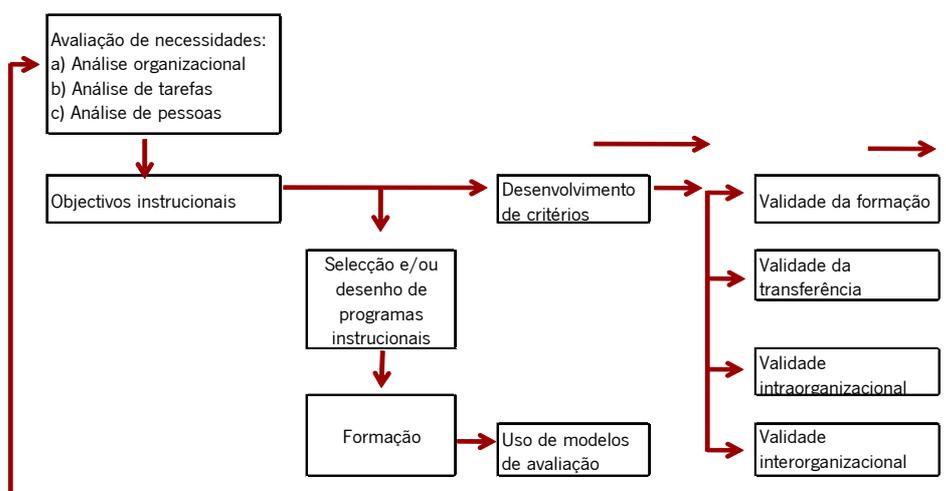
Assim, considerando que qualquer esquema é redutor da realidade e condensa o que comporta, concordamos com Silva (2006: 373) que não hesita de apelidá-la como “uma teoria da formação, mas (...) muito pobre e claramente orientada por valores tecnocráticos e gerencialistas.” Já Brunet e Belzunegui (2003: 226-227), elegem o modelo “Um Sistema Instrucional” representado no Gráfico 3, considerando que,

“Por exemplo, no planeamento e na análise das necessidades de formação que constituem o início das actividades primárias da cadeia de valor da formação, a análise tem dois pontos de partida: 1) o primeiro nascido da decisão empresarial para uma posição favorável da empresa no futuro, 2) a segunda é feita com base na superação dos problemas que existem no desempenho do trabalho actualmente desenvolvido”.

Interessa também referir que estes autores caracterizam-no como “Modelo de avaliação de necessidades”. Por conseguinte e corroborando a opinião de Silva (2006: 374)

“a fragilidade deste modelo proposto por Goldstein encontra-se no facto de eleger a análise de necessidades (*needs assessment*) como o tópicio em torno do qual gira todo o processo de análise do trabalho que lhe está subjacente e a definição do sistema de formação a adoptar.”

**Gráfico 3: Um Sistema Instrucional**



Fonte: I. L. Goldstein (1991: 515), In Marvin Dunnette e Leaetta Hough (Edi.), Vol. 2.

Da leitura atenta do Gráfico 3 conclui-se que, de acordo com Silva (2006: 375),

“À ancoragem funcionalista que pode ser identificada na proposta de Goldstein não tem, obrigatoriamente, que corresponder uma abordagem tecnocrática e simplista como aquela que Cruz nos apresenta, típica da ideologia pós-liberal hegemónica então em fase de emergência.”

Importa, assim, que a formação prossiga “um processo de verdadeiro *empowering*, que dê aos actores um outro sentido de agência social, (...) desenvolvendo verdadeiramente o sentido moral da cidadania” (Cardoso *et al.*, 2006: 71), porquanto, como referem aos autores “a cidadania organizacional introduz práticas de recursos humanos mais justas, ao mesmo tempo que se constituem como factor importante que altera também o comportamento de cidadania no interior das organizações” (p. 68). Interessa, então, que este processo tenha subjacente um momento fundamental, onde se destaca também o termo com múltiplos registos, isto é, o “levantamento”, “diagnóstico” ou “análise” de necessidades de formação e valorize, quer a aquisição de conhecimentos, quer a mudança de comportamentos e de atitudes.

O tema das necessidades não é novo na esfera da formação. Constituindo um dos lugares comuns mais utilizados, viu-se a emergência recente da noção de análise das necessidades que se apresenta como obstáculo no processo formativo e, neste caso concreto, no campo da formação de adultos. Segundo Barbier e Lesne (1986: 13)

“analisar as necessidades é apresentado como um momento indispensável, constitutivo de qualquer acção de formação. [...] Todo um vocabulário se constitui e se difunde largamente, tratando-se nomeadamente de “recolher”, “explorar”, “descobrir”, “fazer emergir” necessidades frequentemente designadas como “implícitas”, “latentes”, “verdadeiras”, “autênticas”.

Observa-se, então, uma correlação entre o conceito de análise de necessidades com os sistemas/dispositivos de educação/formação, como referem Rodrigues e Esteves (1993: 11):

“[...] o desejo de responder adequadamente às exigências sociais, a intenção de encontrar procedimentos ajustados à avaliação proporcionam o desenvolvimento de modelos sistémicos de planificação, nos quais a análise de necessidades surgiu como um momento fundamental”.

No decurso do tempo, a análise de necessidade vem assumindo um lugar essencial na formação profissional, nomeadamente na formação de adultos. Porém, o conceito de necessidades de formação ou necessidades em formação, torna-se a convergência inesperada de discursos opostos. São exemplo,

“o tipo de discurso humanista que dá ênfase à adaptação da formação às aspirações pessoais e às necessidades profundas ‘dos indivíduos’, e do tipo de discurso tecnocrático, uma vez que coloca a ênfase na adaptação individual às necessidades sociais” (Barbier e Lesne, 1986:14).

Por conseguinte, afigura-se-nos oportuno convocar a opinião de Silva (2006: 370)

“não basta mudar a proposição (de uma que indica posse para uma outra que traduz o lugar, ou o contexto), pois a questão de que aqui se fala é muito mais vasta e profunda do que um questionamento meramente proposicional. É uma questão epistemológica e simultaneamente ontológica, pois implica a definição mais ampla do tipo de ser humano e de relações sociais que pretendemos edificar, assim como o questionamento particular da divisão social do trabalho em que elas se fundam ou podem vir a fundar.”

A manifestação do conceito da análise de necessidades não é separada da tendência mais geral que afectou as actividades de formação no sistema social e económico contemporâneo. A emergência e o sucesso do conceito de análise de necessidades têm um significado bastante claro e evolui com iguais funções válidas quer para a formação inicial quer para a formação contínua. Segundo Barbier e Lesne (1986: 16):

“- A função operacional da noção de análise das necessidades - Primeiro (...) é uma noção nova que permite designar as novas práticas aparecidas em resposta às novas exigências. (...) Constatamos com efeito o seu uso a propósito de dois tipos de práticas: por um lado, nas práticas onde se afirma uma preocupação de fazer coincidir as formações instauradas com o que pode ser desejado, querido, esperado das pessoas em formação (...) por outro lado, nas práticas onde se afirma uma preocupação de racionalização das políticas de formação a partir de objectivos mais gerais”.

Verifica-se, assim, que na primeira prática a análise de necessidades implica o envolvimento dos destinatários da formação, com especial interesse para a função pedagógica ou da animação da formação com propósitos de eficácia. Como referem os autores “são exemplo as pedagogias ditas “cíclicas” que praticam de maneira contínua ao longo de toda a formação a análise das necessidades e a avaliação” (p. 16). Na segunda prática,

“a análise das necessidades assume-se como instrumento privilegiado de uma política que vai além do campo da pedagogia para tomar uma dimensão social ou económica. É nomeadamente o caso quando uma empresa faz proceder a uma análise das necessidades antes de instaurar um serviço de formação” (Barbier e Lesne, 1986: 16).

Para estes autores, “ o conceito de análise de necessidades é, então, uma noção que continua a ser ambígua o suficiente porque subsiste uma confusão entre os objectivos destas novas práticas. É a sua função ideológica” (p. 16). Logo, questiona-se de que necessidades se trata quando se fala de análise das necessidades, isto é, se necessidades pedagógicas ou se necessidades profissionais ou organizacionais. Fica por determinar exactamente qual o lugar que os interessados/destinatários da formação ocupam. Segundo Rocha (2009: 88)

“a análise de necessidades de formação assume-se na literatura como central para o sucesso da formação, muito embora algumas da vezes não vá além dos discursos do *politicamente correcto* sem qualquer real aplicação prática. Há um reconhecimento da sua importância para o sucesso da

formação, no entanto no momento da sua aplicação ou não é feita ou se o é, é-o, muitas vezes, de forma leviana. Surge ainda, outras vezes, apenas para legitimar algo que já estava definido a *priori*, estando, deste modo, mais ligada à legitimação de uma dada formação do que propriamente a uma análise consciente e consolidada, antecipadora e/ ou transversal da/à formação. A esta instabilidade prática ou aplicabilidade “fantasma” acresce a ambiguidade que envolve a sua definição e caracterização, que se acredita poderá também constituir-se como um entrave na sua aplicação.”

Para Barbier e Lesne (1986: 17), na prática, a terminologia “análise das necessidades em formação” não encontra correspondência clara quanto ao sentido real das práticas levadas a efeito e sugerem-nos que tenhamos em conta dois habituais registos de significados:

“- Significados ou conotações objectivas: as necessidades são uma necessidade, natural ou social, uma exigência. Tem uma existência objectiva; Significados ou conotações subjectivas: a necessidade é o sentimento desta exigência, desta necessidade. Tem existência apenas nos indivíduos que o sentem”.

Segundo estes mesmos autores "Este duplo significado é, de facto, o produto de uma dificuldade teórica e, especialmente, para levantar o problema social da relação entre o homem e seu ambiente natural e social (...) É objecto ou sujeito" (p.18) e, nesse sentido, por conseguinte, consideram que

“a adição do termo “análise” ao termo “necessidades” na expressão “análise das necessidades” vai num sentido análogo. Se a análise das necessidades é uma operação científica, a pergunta de saber quem a efectua torna-se secundária, só os resultados é que têm importância” (1977: 18).

Porém, estes autores referem levantar-se um certo tipo de questões: “(...) de que nível de necessidades se trata? Trata-se mais geralmente de necessidades nascidas em situações de trabalho ou situações socioprofissionais” (p. 18)? Deste modo, pode dizer-se que a expressão “necessidades” pode ser plurissignificativa, quanto à maneira como se manifesta e quanto ao seu conteúdo. No entanto, não deixam de ser expressões de necessidades. Na prática, devem ser analisadas e tidas como um processo que nos leva uma produção singular.

Para Barbier e Lesne (1986: 20),

“dizer ‘tenho necessidade...’ ou ‘temos necessidade...’ ou ‘há necessidade...’ significa dizer ‘é necessário que’ ou ‘seria necessário que’ seguido de um proposição de acção. O processo de expressão de uma necessidade é uma prática de produção de objectivos. Como toda a prática, este processo é um processo de transformação. Não se exprime uma necessidade a partir de nada; qualquer expressão de necessidades é uma expressão ou situação.”

Porém, para Meignant (1999: 109) “A necessidade de formação é a resultante de um processo que associa os diferentes actores interessados e traduz um acordo entre eles sobre os

efeitos a suprir por meio da formação.” Considera tratar-se de “uma definição pragmática” que põe “em evidência (...) a dimensão social da necessidade (...) e a sua dimensão operacional em torno de outros tipos de acção”. Para este autor “O resultado chamar-se-á necessidades de formação. A qualidade deste resultado dependerá essencialmente do processo desencadeado para o obter” (p. 109). Sendo, assim, de “admitir que a análise de necessidades é uma prática de produção de objectivos e deve ser analisada como tal” (Barbier e Lesne, 1986: 21).

Embora não se trate da obtenção de objectivos de formação, muito embora esta figure como muito importante na sua consecução, tais objectivos “são susceptíveis de ser descritos em termos de competências, de qualificações, de domínio prático, de capacidade de levar a efeito uma actividade” (Barbier e Lesne, 1986: 24) apresentadas por um indivíduo. Segundo os autores, é a partir destes objectivos que se efectua “a produção de objectivos relativos às formas institucionais da formação”. Todavia e segundo defendem estes autores, há constrangimentos que não devem ser descurados, nomeadamente a “organização social dos conhecimentos, estruturas de funcionamento das instituições de formação, meios que lhes são atribuídos, nível de formação das pessoas a formar e familiaridade que apresentam com as actividades de formação” (p. 24). Por conseguinte, no sentido estrito, a última fase de uma série de inferências traduzir-se-ia na “produção de objectivos pedagógicos.”

Meignant (1999: 115) propõe, entretanto, uma operacionalização da análise de necessidades com o recurso a três categorias de métodos. Assim, embora incorram numa classificação bastante teórica, defende os que são principalmente pertinentes:

“— para as necessidades que decorrem do factor indutor «objectivos da empresa e projectos técnico-organizacionais», que se traduz na expressão «necessidades de competências da organização»; — para as necessidades que decorrem do factor indutor «expectativas dos indivíduos e dos grupos»; — para acompanhar uma mudança organizacional” (p. 115).

Segundo se depreende, a aplicabilidade destas três categorias de métodos poderia enquadrar-se no contexto de mudança de paradigmas de Vínculos, Carreiras e Remunerações na Administração Local — com o conseqüente abandono nomeadamente da figura de Quadro de Pessoal de Trabalho dando espaço ao Mapa de Pessoal e à noção de Lugar do Quadro pelo Posto de Trabalho, a que corresponde uma caracterização segundo atribuições/actividades/competências —, de organização dos serviços municipais e de avaliação do desempenho, agora traduzido no SIADAP 1, 2 e 3, isto é, abrangendo a *performance* dos serviços, dirigentes e trabalhadores. Porém, segundo Barbier e Lesne (1986: 40)

“em todas as práticas de análises de necessidades emerge uma operação privilegiada, que é a avaliação, (...) uma operação desenvolvida para avaliar uma pessoa a formar, quer esta avaliação se faça em termos de lacunas ou em termos de potencialidades. Esta operação constitui o momento chave do processo, e as outras estão-lhe subordinadas”. (...) Qualquer avaliação supõe a confrontação de dois tipos de dados: um referente e um referido, uma norma e um facto relacionado com essa norma.”

Por outro lado, num quadro de controlo profissional, há a considerar que

“o agente responsável pela avaliação da pessoa a formar dispõe frequentemente de um referencial que lhe é fornecido por uma prática repetida da avaliação de agentes implicados nesta situação, o que lhe permite proceder directamente à avaliação. É, particularmente, o caso quando a avaliação dos agentes é feita por um superior hierárquico” (Barbier e Lesne, 1986: 41).

Estamos, assim, perante um dispositivo que não convoca a intervenção das pessoas a formar, assumindo-se como processo efectuado só pelo superior hierárquico. Em oposição a essa prática, segundo estes autores, “a avaliação faz-se a partir dos objectivos fornecidos previamente à acção de análise das necessidades de formação” (1977: 43). Interessa, assim, referir que a participação da pessoa a formar neste processo implica a avaliação que é feita pelos destinatários e que se traduz na auto-avaliação, mas pouco utilizada. Porém, tal como refere Meignant (1999: 109):

“Se algumas populações muito particulares, com capacidade de auto-avaliação, sabem com grande precisão formular directamente as suas necessidades de formação, sobretudo técnicas, esse está longe de ser o caso geral. Na maioria dos casos, os diversos especialistas e os elementos da hierarquia têm um papel a desempenhar no processo que vai da identificação da necessidade ao seu tratamento.”

Assim, os superiores hierárquicos desempenham, na maioria dos casos, o papel principal no dispositivo. Desse modo, contrariando o que referem Barbier e Lesne (1986: 45): “a avaliação das pessoas a formar é feita directamente por elas, controlada por elas, quando os interesses estão associados à sua avaliação”, são os superiores hierárquicos que têm esse poder.

Interessa, ainda, referir que, o serviço de formação,

“geralmente, não está implicado directamente no funcionamento do dispositivo: o seu papel situa-se a montante na preparação (...), e a jusante na recolha dos dados. Frequentemente, fornece os instrumentos da avaliação. Com efeito, desempenha um papel de intermediário entre a direcção da empresa e os agentes que praticam efectivamente a avaliação” (Barbier e Lesne, 1986: 46).

É importante também referir que “a análise das necessidades não termina no momento em que começa a formação como tal; continua, e às vezes de maneira mais importante, ao

longo de toda a formação. Constitui uma dimensão sempre presente do acto de formação” (Barbier e Lesne, 1986: 56). Assim, considerando a exigência incontornável da qualidade dos serviços ao cliente/município/cidadão e segundo Le Boterf (2005:12)

“para que os empregados apliquem as suas competências, é preciso que o queiram, que partilhem desafios colectivos, que sejam reconhecidos e valorizados no contributo que dão. Isto significa que a satisfação do cliente depende, numa grande parte, da própria satisfação do pessoal. Um pessoal insatisfeito, não se sentindo reconhecido, não adere aos objectivos de qualidade, não se empenha numa relação excelente de serviço. É do interesse da empresa, a longo prazo, cuidar primeiro da competência e da satisfação dos seus funcionários.”

Ainda segundo Le Boterf (2005: 13), “Não basta dispor de um projecto estratégico, é preciso ainda ter capacidade de o aplicar. (...) A experiência mostra que a passagem ao acto depende, numa grande parte, das competências e da motivação do pessoal.” Por conseguinte, para este autor, é fundamental “(...) identificar as “competências críticas” ou *core competencies* que são necessárias para realizar as escolhas estratégicas. É em relação a estas competências colectivas que serão desenvolvidas as competências individuais que nelas deverão convergir” (p. 13). Como relata Sennett (2001: 34-35) “a progressão tradicional na carreira passo a passo através dos corredores de uma ou duas instituições está a desaparecer; tal como o emprego de um único conjunto de técnicas no decurso de uma vida de trabalho.” Por conseguinte, deixamos aqui a alusão a “uma alternativa política” defendida por Silva (2006: 365)

“como “identificação e promoção de liberdades”, prévias ou em contexto, tanto na educação como na formação (embora seja neste domínio que a problemática da análise de necessidades mais se faz sentir), reconhecendo explicitamente a influência de Amartya Sen (2003) no modo como concebemos a acção humana, orientada por valores essencialmente humanos e não por interesses particulares ocultos que apenas visam a reprodução do ciclo de dominação em que a modernidade, apesar da sua agenda emancipatória e cultural riquíssima, nos introduziu e do qual temos vindo a revelar uma enorme incapacidade para nos libertarmos.”

Importa, também, ter com conta algumas restrições à própria noção/conceito de formação que justificam a delimitação do contexto de análise das necessidades de/em formação. Segundo Brunet e Belzunegui (2003: 28)

“a primeira restrição é a da temporalidade. A formação não tem de ser necessariamente um processo não continuado. Uma segunda restrição é o conceito de formação na empresa resultar da limitação procedente das decisões dos actores que participam no processo produtivo.”

Segundo os autores, “a decisão de formar a equipa pode partir do empresário, de um departamento de recursos humanos, dos delegados sindicais; pode ser uma decisão unilateral ou de consenso (...), uma decisão planificada ou não” (p. 28). Por conseguinte,

“[...] a análise de necessidades de formação deve ser objecto de uma análise crítica no decorrer do próprio processo de formação e não reflecte passivamente nem os constrangimentos técnicos do exercício do trabalho nem os desejos e expectativas dos indivíduos; ela é um espaço e um tempo de reinterpretação e de produção do sentido social do trabalho, que não é prévio ao desenvolvimento da acção formativa, mas que a atravessa” (Correia *et al.*, 1999: 13).

Entende-se, assim, que um processo de análise de necessidades é, sobretudo, “um processo de produção de pertinências e de sentidos para a formação” (p. 24) que determinado projecto ou plano de formação de qualidade deve observar. Nesse sentido, enfatiza-se a oportunidade de contexto para um afastamento determinado da linguagem centrada nas lógicas dos modelos positivista e construtivista que legitimam posicionamentos de poder.

Consideramos, entretanto, oportuno referir que, num processo de formação, também é fundamental que a avaliação das acções de formação não traduzam o paradoxo da produção de

“informações e saberes sobre o desenvolvimento destas acções *sem que tenha havido intervenção explícita de objectivos* em função dos quais avaliar, quando afinal esta intervenção constitui, provavelmente, a marca da avaliação” (Barbier, 1985: 171-172).

Uma boa estratégia de formação que garanta o “exercício de um poder real pelos participantes, facilita o desenrolar da avaliação” pois, “são as boas condições de funcionamento das acções que asseguram as boas condições de avaliação destas acções” (Barbier, 1985: 243). Assim, a formação deve ser assumida numa estratégia organizacional, integrada num plano de desenvolvimento e de mudança na prossecução da qualidade do investimento feito. Porém, não se afigura possível equacionar as questões da qualidade e da inovação, qualquer que seja a situação ou contexto, sem que se tenha como pressuposto e fundamento a avaliação, que vem assumindo uma importância cada vez mais central nos mais variados domínios da vida.

No domínio da educação/formação, o termo tem sido convocado para estudar os mais diversos intervenientes e dimensões, tais como: os actores envolvidos, as práticas, os conteúdos, os processos de formação, os resultados e impactes nos indivíduos e nas organizações, em função de modelos e perspectivas diferentes e, até, opostos.

Por conseguinte, mais do que falar e/ou recorrer a uma avaliação, importa mobilizar, com igual dignidade e valor, múltiplas avaliações, não ancoradas apenas na medição dos objectivos e dos resultados, mas que traduzam, ao mesmo tempo, uma leitura das acções em curso, dos desejos e das possibilidades de transformação, inscrita numa lógica emancipatória e de acção política, que pugne pela expressão da igualdade na diversidade.

Assim,

“sendo a cultura vista como uma variável que a organização tem e que se pode desenvolver à luz dos interesses gestionários, abre-se então a possibilidade, segundo esta perspectiva, de gerir e mudar a cultura a favor da integração, da comunhão de interesses, da partilha de valores, do consenso” (Cardoso *et al.*, 2006: 61).

Em oposição a uma perspectiva positivista, privilegia-se a avaliação que convoque uma abordagem holística, de carácter sócio-crítico, que enforme uma dinâmica de participação e negociação, de construção e desenvolvimento, e que se traduza numa reflexão contínua sobre essa mesma dinâmica e constituir-se, ela própria, também um processo de formação. Por conseguinte, a avaliação passa a ser operacionalizada, segundo Figari (2003: 8) “não como controlo, exterior, levada a cabo por agentes externos ao processo, mas como uma dimensão de investigação e análise, que privilegia o desenvolvimento dos actores e se apoia num referencial aberto, compreensível para os actores e utilizável por eles.” Privilegiam-se todos os momentos do processo: levantamento/diagnóstico de necessidades, definição de objectivos, concepção dos programas, avaliação pedagógica, e respectivos efeitos, nomeadamente: por um lado, a transferência das aprendizagens para situações de trabalho, os efeitos provocados nas organizações e evolução comunitária e social e capaz de avaliar o não previsto. Por outro lado, a multiplicidade de factores que lhe estão inerentes, o que faz da avaliação um processo impreciso que não pode ser suportado apenas por “indicadores que se concentrem exclusivamente nos efeitos visíveis da qualidade e sobre os feitos esperados da formação” (Estêvão, 1999: 150).

Por conseguinte, procura-se dar um contributo para uma política de educação/formação que se inscreva numa lógica antropocêntrica e permita o desenvolvimento das várias dimensões da pessoa, pois, como afirma Pires (2005: 392), “o paradigma holístico, centrado no processo de aprendizagem — global e integrador — (...) procura a actualização e a realização das potencialidades da pessoa, valorizando a dimensão emancipatória da aprendizagem.”

## CAPÍTULO IV – DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo procurar-se-á fazer uma análise e discussão dos resultados do trabalho empírico efectuado ao longo do estágio. Nesse sentido e contando com o estágio de desenvolvimento e robustez no campo da investigação, procurar-se-á manter a coerência na articulação dos objectivos deste trabalho de investigação com os referenciais teóricos anteriormente mobilizados para o corpo do presente trabalho.

Afigura-se-nos pertinente realçar que o principal propósito de partida deste trabalho tem por finalidade dar “um contributo para a emergência de uma política integrada de Educação/Formação no Município”, sustentado na pesquisa e reflexão sobre/qual o papel da formação profissional no Município. Desenvolvida a acção investigativa e movidos pela procura de uma resposta à questão de partida **“A formação no Município Alfa tem um carácter instrumental, muito influenciada por normativos que lhe são exteriores, sendo as suas articulações com os processos de trabalho muito frágeis ou inexistentes. Centra-se no indivíduo individualmente considerado fundada na crença da sua transferibilidade garantida”**, importa agora, numa atitude orientada para a concepção de uma política integrada de educação/formação no Município, a apresentação e discussão dos resultados do trabalho de investigação. Por conseguinte, observar-se-ão isoladamente as categorias sustentadas na análise de conteúdo, que foram fixadas a partir dos guiões das entrevistas semi-estruturadas<sup>56</sup> e articulando com a apresentação integrada dos resultados obtidos através da pesquisa documental.

No final da discussão de cada categoria<sup>57</sup> e articulada com as evidências da análise documental, far-se-á uma interpretação dos significados inferências/resultados, tendo em conta, nomeadamente os “Benefícios da formação *vs* formação como mecanismo legitimador de políticas” a que nos reportamos no Quadro 6.

### 1. Percurso académico e representações sobre o tipo de qualificações académicas

No âmbito da pesquisa documental, que incidiu sobre a consulta dos processos individuais dos trabalhadores do Mapa de Pessoal do Município e das várias rubricas do Balanço Social referente a 2009, procuramos obter informação sobre os percursos académicos de cada trabalhador, bem como a recolha criteriosa da formação frequentada enquanto profissionais no

---

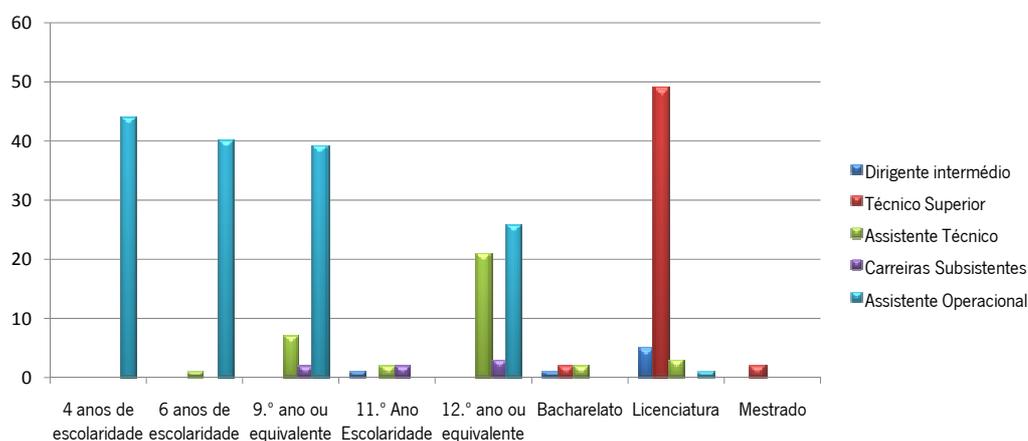
<sup>56</sup> Ver Apêndice 3.

<sup>57</sup> Ver Apêndice 4.

exercício de funções públicas.

Por conseguinte, da leitura do Gráfico 4 afigura-se-nos, desde já, pertinente realçar o elevado número trabalhadores com baixas qualificações, nomeadamente os Assistentes Operacionais que ainda detêm somente os 1.º e 2.º ciclos do ensino básico. Porém, há a realçar que, por acção que decorre deste estágio, existe um número significativo desses trabalhadores a desenvolver o seu processo de RVCC. Outra leitura que se oferece pertinente é, de facto, o número algo ilusório de Técnicos Superiores com grau de licenciatura, pois há a considerar a precariedade da relação jurídica de 39 técnicos contratados a termo resolutivo certo a tempo parcial que asseguraram em cada ano lectivo as Actividades de Enriquecimento Curricular nas escolas do Ensino Básico do 1.º Ciclo.

**Gráfico 4: Níveis de escolaridade, segundo as carreiras gerais**



Fonte: Balanço Social 2009 – Cap. 1 Recursos Humanos (Q4)

Observou-se, entretanto, que a consolidação dos recursos humanos qualificados considerados necessários à prossecução das atribuições e competências do Município está em vias de ser atingida. Também o aumento das qualificações por iniciativa dos trabalhadores é, em grande parte, induzido pelos percursos individualizados de alguns trabalhadores, nomeadamente Assistentes Técnicos e até de Assistentes Operacionais que já detêm o grau de licenciatura, bem como pelo papel facilitador dos dirigentes políticos:

“(…) a licenciatura é a primeira etapa de formação superior da formação ao longo da vida. Quer dizer, as pessoas estão sempre em evolução constante e já não estamos em tempos de tirarmos uma licenciatura e dizermos pronto” (Dirigente político, p. 40).

Questionando-se eventuais razões da motivação para a frequência do ensino superior, foi possível constatar a consciencialização/convicção entre os trabalhadores municipais e com o

efeito de “contágio”, da necessidade de aumentarem as qualificações face ao contexto de mudanças que se têm operado na Administração Local:

“(…) nos dias que correm, há uma grande necessidade das pessoas se valorizarem, também, para efeitos (...) do trabalho que a gente exerce a nível profissional” (Técnico superior 1, p. 24).

Com as políticas de racionalização de efectivos, há trabalhadores com baixas qualificações que investem na formação ao longo da vida, na expectativa de valorização profissional e pessoal, bem como em alcançar objectivos de carreira:

“Fiz a primária até à 4.ª Classe. (...) depois, vim trabalhar para a Câmara. (...) tirei o 9.º ano na Associação Comercial (...) e tirei o 12.º Ano de Escolaridade na Escola Profissional (...), nas Novas Oportunidades” (Assistente operacional 3, p. 5).

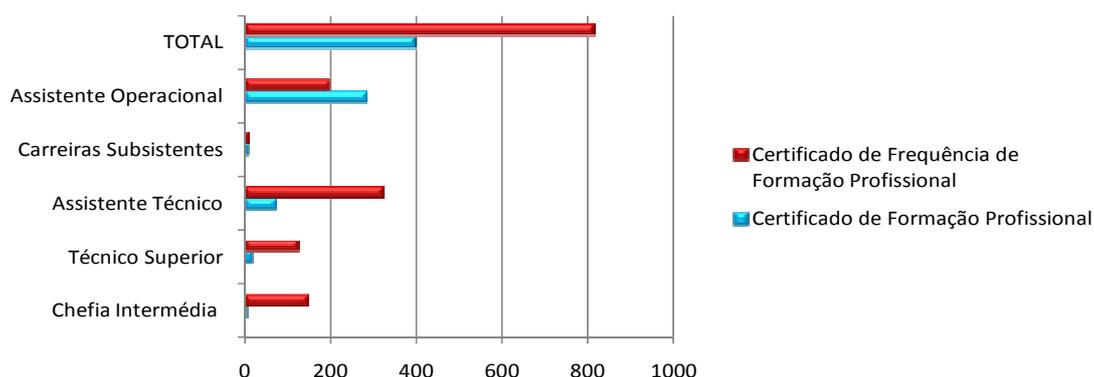
Por conseguinte, capitalizando majorações nas avaliações do parâmetro “Habilitações Literárias” nos procedimentos concursais para categoria profissional superior das carreiras multicategoriais, apenas um número muito reduzido consegue ver compensado o esforço despendido. Interessa referir que, maioritariamente, o aumento das qualificações dos trabalhadores com mais baixa escolarização resulta do processo de RVCC, quer pela reconhecida celeridade do processo, quer pela percepção de um modelo com menor identidade com a tradicional formação em sala que, habitualmente, lhes provoca alguma reserva. Porém, não é o conforto do comodismo que tem impedido o esforço acrescido de protagonistas dessas evidências:

“Fiz uma interrupção no 6.º ano (...), mas, passados uns tempos, verifiquei que não era solução e que não poderia ficar por ali. Comecei a estudar outra vez (...), à noite. Por unidades, concluí o 9.º ano. (...) foi com muito esforço que cheguei até ali, (...)” (Assistente operacional 4, p. 6).

Por conseguinte, infere-se que os trabalhadores em funções públicas não ficam indiferentes aos princípios da Formação Profissional na Administração Pública, designadamente como já foram referenciados: da “universalidade”; de “continuidade”; de “utilidade funcional”.

Quisemos, por isso, perceber qual o investimento feito em formação contínua frequentada ao longo dos percursos profissionais em cada carreira geral que integra o Mapa de Pessoal do Município. Por conseguinte, da leitura do Gráfico 5, infere-se que os Assistentes Operacionais obtêm o maior número de acções de formação contínua com Certificado de Formação Profissional. Porém, decorrente da análise documental, constata-se que o maior contributo para a expressão da formação contínua nesta carreira geral advém da integração do pessoal não docente no Mapa de Pessoal único do Município e representa uma percentagem substancial no aumento de trabalhadores dessa carreira geral.

**Gráfico 5: Tipo de certificação de formação profissional, por carreira profissional**



Fonte: Processos individuais – Apêndice 1 (Folha TFC).

Por outro lado, é notória a expressão do recurso à oferta de formação externa, nomeadamente no âmbito de candidaturas intermunicipais apresentadas pela já extinta Associação de Municípios e pela actual Comunidade Intermunicipal. Há, entretanto, ainda a registar formações ministradas por outras entidades externas de formação com uma carga horária expressiva e das quais se destacam algumas edições do Curso de Administração Autárquica ministrado pela FCEFA.

Conclui-se, assim, que o número dominante de acções de formação que conferiram o Certificado de Formação Profissional é resultante do acumulado de formações frequentadas por uma grande maioria de Assistentes Operacionais que exercem funções na área da acção educativa, mas apenas alcançado enquanto vinculados e geridos pelas estruturas desconcentradas do Ministério da Educação. Isso significa que, à parte destes, no Município os menos qualificados raramente e dificilmente têm acesso à formação. Por conseguinte, infere-se que neste Município, em matéria de acesso à formação, também se evidenciam “as estruturas de dominação” anteriormente vertidas no Quadro 6. Por último, significa que a formação tem “um papel de correcção das insuficiências da formação inicial” (Malglave, G., 1995: 20-21).

## **2. Desafios percebidos pelo trabalho**

Pretendeu-se, no âmbito da Questão 2, formalizada nos guiões das entrevistas realizadas, obter a percepção, quer dos dirigentes políticos, dirigentes intermédios e dos trabalhadores, sobre os grandes desafios que o Município, as unidades orgânicas e que cada um no seu posto de trabalho têm de enfrentar. Por conseguinte, podemos depreender que as percepções diferem segundo o nível de assumpção de responsabilidades, desde as mais

operacionais às mais estratégicas, e o domínio de áreas de intervenção dos entrevistados. São exemplo disso a evidente preocupação em torno da racionalização dos efectivos, que encontra enquadramento legal no regime de organização dos serviços das autarquias locais e que colhe identidade na “lógica da produção magra (*lean production*)” (Kovács, 2005: 14). A aposta na educação também é encarada como factor de desenvolvimento das pessoas e, nesse sentido, ocupa um lugar central nos investimentos de curto prazo do Município, agora reforçada com a já aludida efectivação da transferência de competências, como se pode observar de seguida:

“Na área da educação o principal objectivo do Município é garantir as competências que são transferidas pelo Ministério da Educação. [...] Na Acção Social, (...) temos um grande projecto (...), que é a intervenção junto da área da deficiência” (Dirigente político, p. 38).

Ao nível mais do domínio das unidades orgânicas destacamos o referido projecto de modernização administrativa que aparece tanto explícito como implícito e extensivo às percepções dos trabalhadores nos seus próprios postos de trabalho, tal como é referido por um dos entrevistados:

“... em termos de curto prazo, é a conclusão do projecto de modernização administrativa (...). Em termos de médio prazo (...) será mantê-lo, assegurar a sua estabilidade, a sua estabilização” (Dirigente intermédio 1, p. 32).

Também ao nível operacional mais micro, no âmbito do posto de trabalho, há a percepção desse desafio comum, como se observa:

“A modernização administrativa é (...) um desses desafios” (Assistente técnico 5, p. 22).

Por conseguinte, infere-se que é um processo que se traduz em desafios que imbricam com a necessidade da elevação das qualificações dos profissionais, uma vez que o “nível de ensino-formação (...) é dos indicadores com mais potencialidades para a caracterização (...) dos processos de modernização e desenvolvimento” (Martins, 1999: 80). E os impactes desse processo de modernização colhem evidências noutros discursos que se reportam a outros níveis operacionais, nomeadamente ao nível da capacidade do exercício de competências próprias cometidas a cada unidade orgânica. Estamos perante o exercício de competências próprias, isto é, como “Capacidade: poder de apreciar ou resolver dado assunto” (Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea, 2001: 887, citado por Silva, 2006: 282-283). Tal como é revelado por um dos entrevistados,

“(...) a nossa Unidade Orgânica confronta-se com um enorme desafio. (...) Acho que a ideia é dar-lhe as competências que sempre teve, (...) que acompanhe todo o processo de mudança e de

modernização administrativa que se quer implementar (...), a par de todos os projectos que fazem parte da política municipal (...)" (Dirigente intermédio 2, p. 34).

Infere-se, ainda, nos discursos em resposta à Questão 2 que é reconhecida a importância da "qualidade, serviço, reactividade e inovação" (Le Boterf, 2005: 9-10), tal como se observa:

"Esperam que trabalhem, que sejamos dinâmicos, que inovemos e que estejamos à altura" (Dirigente intermédio 2, p. 34);

"O meu grande desafio (...) é conseguir servir melhor os munícipes, mais rápido e com eficácia" (Assistente Operacional 3, p. 5).

Porém, "qualquer organização é obrigada a prosseguir não só com uma estratégia de redução dos custos de produção e de aumento de qualidade (...), mas encarar também os recursos humanos como o recurso mais valioso e verdadeiramente estratégico" (Estêvão, 2001: 186), embora, tal, não esteja completamente explicitado na maioria dos discursos.

Ao nível da reorganização dos serviços da autarquia, também são explicitadas situações de mobilidade funcional, pois, tal como é dito:

"(...) os desafios que nos foram postos este ano, é quase tudo trabalho que nós não fazíamos" (Assistente Técnico1, p. 11).

Entendemos, assim, estarmos perante situações de trabalho que obrigam a "modificar, em consequência, as práticas (...), de organização do trabalho, de gestão" (Le Boterf, 2005: 8), sendo também invocado o contributo das Tecnologias de Informação e Comunicação para esse efeito, isto é, o desafio que comporta todo "o sistema informático" (Técnico Superior 2, p. 28). Por conseguinte e contando com os discursos aqui expressos, se infere que a adopção de sistemas de "canais de comunicação e de informação mais eficazes" (Pires, 2005: 66), criam condições para "as práticas da flexibilidade, (...) que vergam as pessoas" (Sennett, 2001: 73), pelo esvaziamento ou volatilidade dos conteúdos funcionais.

Conclui-se, entretanto, que os discursos não explicitam a consciencialização dos entrevistados sobre as implicações da avaliação das competências em sede de aplicação do SIADAP 3. Reportando-nos aos conceitos de competências vertidos no Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea (2001: 887, citado por Silva, 2006: 282-283), observa-se a alusão ao conceito de competência segundo uma acepção jurídica, nomeadamente nas referências feitas aos desafios inerentes à transferência de competências na área da Educação. Assim, considerando que os postos de trabalho são caracterizados nos Mapas de Pessoal, designadamente por competências, nos registos discursivos obtidos é ténue e quase meramente

implícita a necessidade de desenvolvimento de competências como capacidades de agir em situação. Nesse sentido e tendo em conta as distorções entre os modelos teóricos/realidades da formação anteriormente vertidas no Quadro 6, infere-se que a educação/formação é intrínseca às motivações dos trabalhadores que se rendem a mecanismos de legitimação, nomeadamente numa “adaptação à polivalência” e “da produção de excessos de trabalho concentrados num reduzido número de pessoas multi-especializadas”.

### 3. Recursos Humanos e sua qualidade

Tendo como referência as unidades de contexto extraídas das várias respostas à Questão 3, que também é transversal a todos os guiões das entrevistas efectuadas, quisemos obter percepções dos entrevistados sobre a adequação dos recursos humanos para enfrentar os desafios pressentidos. Assim, considera-se haver a consciência da mais-valia da disponibilidade de recursos humanos que garantam a operacionalização das respectivas competências cometidas às diversas unidades orgânicas, sejam instrumentais ou operacionais, que prosseguem a consecução das atribuições do Município. Nesse âmbito, parece-nos evidente o seguinte contributo para essa inferência:

“(…) atendendo àquilo que é a realidade do Município, atendendo àquilo que é a realidade do orçamento que este Município consegue suportar, tem havido uma grande inquietação em escolher recursos qualificados para as áreas chave” (Dirigente político, p. 38).

Por outro lado, observa-se a validação da nossa leitura ao Gráfico 3, quando deduzimos que, nos últimos cinco anos, houve um grande esforço no reforço dos efectivos altamente qualificados e que as competências técnicas não são as únicas convocadas para enfrentar os desafios, nomeadamente e em particular que o Município tem de enfrentar.

Por conseguinte, é um discurso que, a par das competências técnicas específicas, convoca algumas “Competências Transversais” que, como referem Cardoso *et al.* (2006: 37) “engloba o conjunto de competências que, tal como a designação indica, são transversais às diferentes profissões/actividades profissionais e que facilitam a empregabilidade (entendida aqui no sentido lato) de quem as possui.” Porém, também colhe identidade nas competências já referenciadas no enquadramento teórico que orienta esta análise de conteúdo, a recordar: “capacidades intelectuais – tais como capacidade de observação, poder de concentração, exactidão, rapidez de reacção” (Heinz, 1987: 15).

Porém, ao nível das competências específicas registam-se percepções que se complementam, como se observa:

“(…) há uma lacuna que toda a gente sabe, inclusive o sr. Presidente, que é na área informática. Acho que, de facto, precisávamos de um Engenheiro Informático” (Dirigente intermédio 1, p. 32);  
“(…) um projecto de arquitectura só pode ser apreciado por um Arquitecto e nós não temos nenhum Arquitecto na Divisão do Urbanismo” (Técnico superior 2, p. 28).

Infere-se, assim, que ao nível, nomeadamente das novas tecnologias de comunicação e informação faltará, no mínimo, um posto de trabalho ocupado por quem detenha qualificações adequadas para potenciar os inúmeros contributos de um sistema informático e dar “uma imagem global da organização aos gestores de topo” (Sennett, 2001: 19) e, na prática, observar-se ser parte da fundamentação pela opção de uma estrutura hierarquizada da organização dos serviços da autarquia com menos níveis hierárquicos e, por conseguinte, “determinada sobretudo pelas tecnologias da informação e da comunicação” (Kovács, 2001: 42). Entretanto, no âmbito do papel facilitador da Câmara Municipal, no que concerne ao aumento das qualificações dos trabalhadores, foi-nos possível observar a possibilidade de recrutamento interno para a ocupação do posto de trabalho de Técnico Superior (área de Arquitectura) e já com autorização de abertura de procedimento concursal.

Porém, outros discursos permitem-nos deduzir que a adequação dos recursos humanos para enfrentar os actuais desafios não se remete só para o número de trabalhadores e suas qualificações, porquanto se constata a preocupação literal quanto a outras questões, tais como:

“Os recursos humanos, acho que são os suficientes. Agora, é preciso ter um espírito de trabalho e de dedicação e isso é que eu não sinto nalgumas pessoas” (Assistente técnico 4, p. 19).

Entendemos, assim, que os discursos apontam, por um lado, para a existência da dificuldade de cumprir com uma “das reivindicações feitas às novas organizações do trabalho (...) que descentralize o poder, isto é, que dê às pessoas das categorias mais baixas das organizações mais controlo das suas próprias actividades” (Sennett, 2001: 85). Por outro lado, estes discursos suscitam a inferência mais em torno da motivação de alguns trabalhadores que poderão criar inércia num qualquer “processo de mudança das estruturas mais burocratizadas, do estilo de gestão e (...) constituírem factores de motivação do desenvolvimento das capacidades de autocontrolo e da criatividade de cada um” (Morgan, 1989: 36), no seu próprio posto de trabalho. Por fim, há a consideração a alusão à “dignidade” do funcionamento dos serviços, podendo estar-se perante percepções “de luta contra todas as formas de dominação” (Silva, 2006: 34), passíveis de se “designar como mundo social, tais como a cultura, a política,

(...), no interior das quais se jogam as questões da dignidade, da identidade, do trabalho, (...)”. Podendo também, tal discurso, querer referir-se a uma eventual percepção de “legitimação das diferenças de estatuto social, de rendimentos (...) e de poder” (Silva, 2006: 384).

Curiosamente, ao nível mais operacional observa-se uma percepção divergente em discursos do mesmo nível operacional, que poderão advir de capacidades díspares de reflexão crítica. Senão, vejamos:

“(...) temos bom pessoal com capacidade para dar resposta a qualquer tipo de serviço”(Assistente operacional 3, p. 5),

enquanto, por outro lado, são identificadas lacunas que, no âmbito de outros contributos discursivos, acabam por convergir para a reivindicação de mais qualidade:

“Não, de maneira alguma. Ainda falta aqui muita coisa. [...] Nos dois sentidos. Mas, se calhar, é mais a qualidade” (Assistente operacional 4, p. 8).

Estamos, assim, perante uma preocupação mais ao nível de acções “(...) de aumento de qualidade” (Estêvão, 2001: 186). Conquanto, haja o discurso centrado na necessidade de desenvolvimento das pessoas, pois

“Eu acho que sim. Se eles forem potencializados, são suficientes para dar respostas. Agora, têm que ser potencializados” (Assistente técnico 5, p. 22),

constata-se noutro discurso a evidência de subalternização da formação, face à percepção de alegadas fragilidades motivacionais e comportamentais, não reivindicando, por isso, à formação qualquer contributo para a melhoria invocada, tal como:

“É assim. Acho que passa primeiro pelos próprios funcionários. Eles necessitam de muito mais brio profissional, empenho, zelo e depois a formação. Também a formação. Penso que falta muito no Município” (Assistente técnico 5, p. 22).

Infere-se, assim, nestes discursos que a formação é desvalorizada e, por isso, não tem alcançado um papel central no desenvolvimento dos recursos humanos do Município. Se, por um lado, é referido por Estêvão (2001: 186) que “a formação (...) é vista como um verdadeiro investimento, instituindo-se como uma filosofia de gestão, visando o êxito da organização por um processo contínuo de aprendizagem”, nos discursos dos entrevistados não se observa essa centralidade e a percepção da mais-valia que advém do retorno do investimento na formação.

Por último e no concerne a percepções sobre a adequação dos recursos humanos no que respeita ao desempenho de cargos de direcção intermédia e seguindo os teores discursivos

verificamos o seguinte:

“(...) eu penso que os já existentes, de facto, tenham já feito um bom trabalho, mas em termos de chefias [...] não funciona muito bem”(Técnico superior 1, p. 25);

“O que falha aqui é, talvez, a chefia não ser uma chefia activa. Ele só reage depois do problema aparecer” (Técnico superior 2, p. 28).

Nesse sentido, infere-se que possamos estar perante a percepção da existência de défices de perfis profissionais requeridos a actuais dirigentes intermédios, evidenciando a falta de competências transversais, como refere Martins (1999: 85): “novos perfis de chefias de nível intermédio (...), cuja formação lhes permita dispor de forma racional todos os elementos internos à empresa e à articulação desta com o exterior” e independentemente do modelo de produção actualmente vigente na organização.

Concluimos, assim, da discussão em torno das unidades de contexto agora observadas, que, independentemente das formas de organização, a formação não granjeia qualquer centralidade nos registos discursivos referenciados na presente dimensão categorial em análise e, por conseguinte, não lhe é reconhecido o contributo directo para a melhoria da adequação e desenvolvimento de competências dos Recursos Humanos do Município. Convocando os mecanismos legitimadores da formação identificados no Quadro 6, observamos a sua supremacia em relação aos benefícios que comporta e quase reduzidos ao mero reconhecimento “mitigado” no incremento da “motivação e automotivação”. Nesse sentido, realçamos os mecanismos de legitimação pela “reprodução da força de trabalho” e pela “disciplinação panóptica do trabalho”, que se entrelaçam com as lógicas do Sistema de Gestão da Qualidade Total e os novos mecanismos de controlo que os sistemas informáticos oferecem.

#### **4. A formação e seus significados**

No que concerne às inferências extraídas das respostas à Questão 4, através da qual se procurou obter as percepções dos entrevistados quanto à articulação dos significados da formação profissional contínua e o seu contributo para a consecução dos desafios que, nos vários níveis de responsabilidade têm de enfrentar, foi possível evidenciar alguns registos, designadamente

“A formação abre horizontes. Faz com que tomemos a consciência que temos muito para apreender. (...) mas não podemos estar sempre pendurados na formação. A formação complementa um trabalho individual todos os dias, no sentido de nos aperfeiçoarmos (...). Não só nas tarefas, mas que nos obriga a pensar, a programar, a planear, a inovar” (Dirigente intermédio 2, p. 34).

Por conseguinte, observa-se que a formação contínua não é encarada como remédio para enfrentar todas as necessidades individuais e organizacionais para a consecução dos desafios dos serviços municipais e da própria organização. Verificamos, entretanto, que há aqui significados e contributos que colhem identidade com a perspectiva defendida por Pires (2005: 66): “a estrutura das empresas simplifica-se (diminuição dos níveis hierárquicos, descentralização das decisões e da responsabilidade, maior participação do pessoal na tomada de decisão), eleva-se o nível de cooperação funcional” e de assumpção da “atribuição de poderes (...) para a resolução pontual de problemas, sem necessidade de recorrer, como habitualmente acontece, aos superiores hierárquicos” (Martins, 1999: 69) e em que “Sem (...) possibilidade de referência colectiva, o profissional, é remetido para a sua solidão e para riscos que esta acarreta sobre o saber agir” (Le Boterf, 2005: 24). Todavia, entendemos que os significados e contributos da formação percebidos a nível político são ténues no debate em torno das competências, pois é explicitado que:

“Eu não penso que as pessoas tenham que apostar necessariamente com a sua formação base, se não estiverem a trabalhar nessa área. (...) eu até posso ser Engenheiro Civil, mas se eu estou a trabalhar em projectos e estou até a fazer essencialmente a parte de desenho ou estou a acompanhar projectos no Gabinete, não vou tirar uma formação, se calhar, em acompanhamento de obra. Quer dizer, as pessoas têm de adequar é a formação” (Dirigente político, p. 40).

Segundo o teor do discurso, infere-se haver uma consciência de que cada profissional está sujeito a percursos profissionais não lineares e, conseqüentemente, não especializados na tarefa. As práticas reflectidas nos registos discursivos dos entrevistados evidenciam percepções distorcidas de uma política estratégica de formação, convocada a “(...) quebrar a rotina” (Sennett, 2001: 60) e a promover novos perfis de trabalhadores, caracterizados “não apenas com conhecimentos científicos e práticos, mas também possuidores de uma cultura geral que lhes permita descodificar e lidar com realidades complexas e de pouca visibilidade” (William, 1993: 93-95), pois, “(...) a rotina anestesia o espírito” (Sennett, 2001: 55). No entanto, registam-se percepções que apontam para outros contributos da formação, tais como:

“A formação para atingir objectivos muito específicos da organização, essa sim, pode ser facultada pela organização” (Dirigente Político, p. 39);

“Claro que a formação é muito importante. Todos os dias estão a sair decretos novos. Todos os dias há leis novas. Todos os dias há situações novas que nos surgem e com a formação ajuda-nos muito mais” (Assistente Técnico 2, p. 13).

Assim, do teor destes discursos, encontra-se identidade com o entendimento de Münch (1996:4) “a formação contínua desempenha (...): - a função de adaptação; - a função de inovação (...);

- a função de recuperação (...). Porém, a percepção dos contributos da formação, para enfrentar os actuais desafios, está longe de colher identidade com a capacitação para a inovação, tal como se pode observar:

“(...) indo ao encontro das necessidades de cada posto de trabalho” (Assistente técnico 5, p. 22).

Depreende-se, assim, que tais discursos indiciam a percepção da formação numa dimensão “adaptativa e instrumental” (Dubar, 1995: 101), e que, como defende Santos (2001: 181), “toda a formação inicial ou contínua deve ser orientada para a acção”, conquanto se possa observar conformidade, nomeadamente com “- a função de recuperação; - a função curativa e a função preventiva” (Münch, 1996: 4). Por outro lado, observa-se a evocação dos contributos não só ao nível do desenvolvimento profissional, mas também pessoal. Como tal, vejamos:

“A formação é sempre importante para (...) os profissionais do nosso Município, porque (...) têm uma média de idade relativamente baixa. Portanto, a formação é encarada como um factor de valorização profissional e, para além disso, também acho que deve ser encarada como um factor de valorização pessoal. Disso não tenho dúvidas também” (Dirigente intermédio 1, p. 32).

Por outro lado, partindo da lógica que uma economia liberalizada cada vez mais mundializada declara os recursos humanos como uma vantagem competitiva de uma qualquer organização e que se obrigam a “prosseguir não só com uma estratégia de redução dos custos de produção e de aumento de qualidade e de variedade dos produtos e serviços, mas encarar também os recursos humanos como o recurso mais valioso e verdadeiramente estratégico” (Estêvão, 2001: 186), a formação é convocada a

“(...) multiplicar formas de co-existência e de co-desenvolvimento e potenciar formas micro-emancipatórias desafiadoras de formas alienadas e tecnocráticas de organização do trabalho, (...) de formas de conhecimento e de práticas que sustentam a ilusão de autonomia dos trabalhadores” (Estêvão, 2001 : 200).

Assim, percebemos a convocação de percursos formativos resultantes da livre iniciativa dos trabalhadores em aumentarem as suas qualificações, atribuindo-lhes o sentido de uma política de formação da organização tal como pode inferir no teor do seguinte discurso:

“Assiste-se a um fenómeno aqui na Câmara (...) em que os colaboradores fazem por se qualificar cada vez mais, tirando cursos universitários e favorecem sempre a organização. (...) porque temos cada vez mais pessoas qualificadas e às quais podemos recorrer” (Dirigente intermédio 2, p. 35).

Sem descurar que “(...) a formação pode retoricamente estar a ser concebida de forma

estratégica e apontar para a valorização do capital humano e na prática não passar de uma mera variável de ajustamento do sujeito programável ao seu local de trabalho” (Estêvão, 2001: 188), presencia-se, entretanto, discursos políticos e técnicos que, embora não fazendo parte de um qualquer plano de formação da organização, encaram a educação de base dos adultos como estratégia de racionalização dos recursos humanos e consequente resposta a necessidades com base no recrutamento interno de trabalhadores qualificados. São prova disso as inferências que resultam dos seguintes discursos:

“(…) todas as organizações devem ser entidades facilitadoras da formação ao longo da vida. Mas essa vontade não tem que ser imposta. Tem que partir de cada um dos colaboradores da organização em se valorizarem, (…)” (Dirigente político, p. 39).

“Em vez de recrutar externamente, vamos recorrer a essas pessoas para responder a (….) desafios com que somos confrontados todos os dias, (…), não só pelo Órgão Executivo, mas pelas entidades externas, pela legislação, pela descentralização de competências” (Dirigente intermédio 2, p. 35).

Resulta daqui a inferência de que há uma plena consciência que a formação facilita, nomeadamente “a integração; a promoção; a mobilidade interna” (Meignant, 1999: 64-66) dos trabalhadores em funções públicas. Encara-se o papel facilitador da Câmara Municipal como parte de uma estratégia para que, “actuais grupos de pessoas possam aceder aos postos de trabalho futuros mediante uma formação que lhes permita mudar de carreira” (Meignant, 1999: 54). Tal inferência ganha ainda mais consistência perante o discurso de quem detém responsabilidades específicas de gestão dos recursos humanos e reconhece a mais-valia do aumento das qualificações por via da formação académica. Estamos, assim, perante uma dimensão em que dirigente político e dirigente intermédio valorizam a formação e a têm como instrumento de gestão estratégica dos recursos humanos do Município.

Na análise desta dimensão estratégica da formação importa referir que, de acordo com Martins (1999: 41) “é necessário que empregadores e mão-de-obra sofram um processo de requalificação e que, aos novos elementos que ainda frequentam o sistema de ensino-formação, seja prestada uma formação mais adequada”. Importa, por isso, avocar também essa condição a toda a educação de base dos adultos, pois, como refere o autor “os recursos humanos evidenciam-se como primordiais em todo o processo e o sistema de competências científicas, técnicas e práticas deve ser acompanhado por um crescente aumento da componente *cultura geral*” (Martins, 1999: 51). Considera-se, deste modo, que “a gestão da formação pressupõe uma capacidade de pensar em missões e não em tarefas, de comando do processo e colocação sob controlo de sistemas em vez de gestão administrativa” (Meignant, 1999: 87), por forma a

produzir os efeitos que se inferem do seguinte discurso:

“O problema é (...) incutir que a preparação da pessoa tem de passar pela formação. Porque, sem isso, vai ser tipo chapa 5. Começa a ser mecanicista (...). Nós queremos cá funcionários que pensem também pela cabeça deles” (Assistente técnico 3, p. 18).

Por conseguinte, como refere Meignant (1999: 83) “A inovação pressupõe, portanto, uma dupla interacção suplementar”, caso contrário as práticas formativas podem resultar como uma simples conformidade em qualquer Sistema de Gestão da Qualidade, de acordo com uma perspectiva positivista e encostada a planos de formação colectivos incapazes de terem em total consideração a cultura organizacional de cada uma das partes. São exemplo disso, certamente, as práticas inferidas a partir do que é tido como mais que suficiente, isto é,

“...a nossa estratégia tem sido ao longo de todos estes anos de fazermos maioritariamente a nossa formação naqueles pacotes que foram aprovados na antiga Associação de Municípios” (Dirigente intermédio 1, p. 32).

Julgamos, em jeito de conclusão, ser explicitada no discurso do dirigente intermédio 1 uma percepção de que os profissionais mais novos necessitam de maior desenvolvimento profissional e pessoal, logo, os mais velhos precisarão menos de formação, o que, curiosamente suscita algumas dúvidas, contando que “a formação profissional contínua está envolvida, de uma forma inovadora, na concepção da organização laboral e dos processos de trabalho” (Münch, 1996: 4), e sendo que “possui competência profissional aquele que dispõe de conhecimento, destrezas e capacidades exigidas por uma profissão, (...) e predisposição para participar de forma actuante no ambiente profissional que o envolve e no seio da organização do trabalho” (Santos, 2001: 181).

Porém, num olhar crítico importa aludir aos significados que os registos discursivos comportam. Assim, convocando os benefícios e mecanismos de legitimação da formação, agregados no Quadro 6, observa-se que a “apropriação pela organização de novas formas de controlo do conhecimento promovendo a transformação das pessoas em função dos interesses da organização” se sobrepõe à produção de “efeitos no plano das regulações sociais no interior da empresa, fidelizando os trabalhadores, tornando-os potencialmente mais lúcidos ainda que os torne mais frágeis quanto às antigas estruturas de integração no grupo de colegas”.

Entendemos, assim, que não basta admitir os melhores candidatos como resultado de um eficaz procedimento concursal para o recrutamento e selecção com vista à ocupação de um posto de trabalho em funções públicas. Quando se aborda a dimensão estratégica da formação na gestão dos recursos humanos, dever-se-á ter em conta que nos referimos a pessoas com

expectativas, motivações e propósito de gestão pessoal de carreira, tocadas pela agressividade da progressiva mudança dos processos de trabalho, como consequência da generalização e evolução das novas tecnologias de informação e da comunicação e, nomeadamente com a esperada continuidade do processo de transferência de competências da Administração Central para a Administração Local. Por último, podemos concluir que estamos perante discursos fundados numa perspectiva construtivista da formação, isto é, como se lê no Anexo 3, “de qualificação para a vida laboral e social (...)” (Silva, E., s/d: 2).

## **5. O lugar da formação no Município**

No que concerne às respostas obtidas à Questão 5, também transversal a todos os guiões das entrevistas realizadas e tendo em conta que todas as questões anteriores se centram nesta problemática, quisemos saber qual a opinião dos entrevistados sobre a formação no Município. Tínhamos como propósito aferir qual o lugar da formação na autarquia, segundo as inferências passíveis de se colher no âmbito da convocação de uma reflexão sobre as práticas.

Assim, procuraremos fazer uma articulação entre as inferências dos discursos dos entrevistados e os resultados obtidos sobre a frequência de acções de formação, no âmbito da análise documental, sustentada em indicadores/fontes de verificação, isto é, os documentos comprovativos das referidas frequências, designadamente certificados de formação profissional, certificados de frequência de acções de formação (nomeadamente acções internas), diplomas e outros documentos entendidos como sendo emitidos por entidades idóneas (ex: declarações) e insertos nos processos individuais de todos trabalhadores em funções públicas do Município que acolheu este estágio.

Por conseguinte, entendemos ser pertinente não só obter a média de acções de formação frequentadas por trabalhador, mas também correlacioná-las com as diferentes carreiras profissionais, incluindo as carreiras ainda subsistentes à redução/transição operada no âmbito da aplicação do novo regime de vínculos, carreiras e remunerações na Função Pública.

Assim, com base nos resultados da recolha de informação vertida numa Matriz da Análise Documental (Apêndice 1), podemos verificar que a formação externa é o tipo de formação dominante, com um total de 1092 acções contra 117 internas contabilizadas.

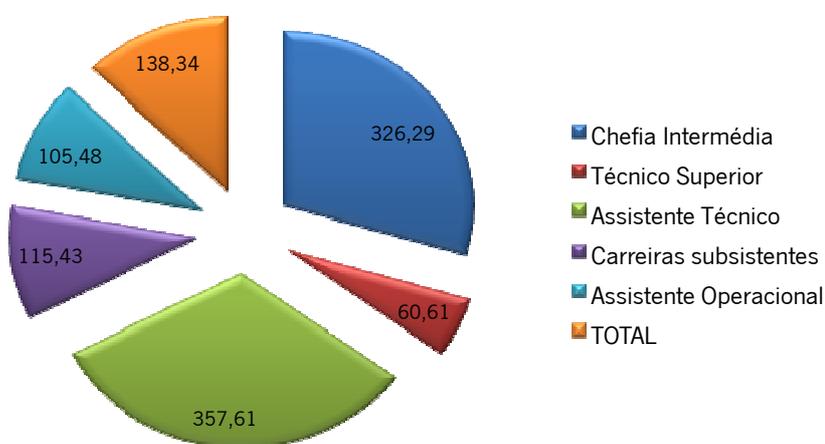
No que concerne à média de frequência de acções de formação versus carreiras profissionais, é notório o domínio do grupo de Direcção Intermédia, que conta com uma média de 22,14 acções por Dirigente intermédio, comparada com as médias observadas nas restantes

carreiras profissionais, designadamente 2,74 acções por Técnico Superior, 11,14 acções por Assistente Técnico, 13,43 acções por cada trabalhador das carreiras subsistentes e 3,23 acções por Assistente Operacional.

Por conseguinte, daqui se infere que é difícil aos trabalhadores menos escolarizados do Município terem acesso à formação e para os quais tem havido pouca oferta formativa. Nesse sentido e perante a evidência de uma perspectiva clássica subjacente às práticas formativas no Município, pode a atitude emancipatória dos trabalhadores sujeitos ao efeito de dominação, traduzir-se na aposta em percursos formativos resultantes de escolhas individualizadas, nomeadamente para o aumento das suas qualificações e, assim, melhor se adaptarem ao contexto de profundas mudanças no trabalho.

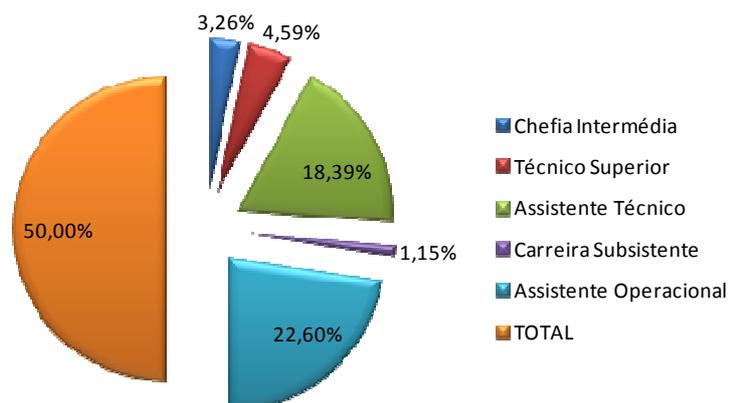
Porém, quisemos aferir a média de horas de formação por tipo de formação *versus* trabalhador em Funções Públicas ao longo da carreira, com base no número de acções de formação anteriormente mencionadas. Assim, considerando o grande contributo de acções e de horas de formação detidas pelo pessoal não docente, particularmente das carreiras gerais multicategoriais de Assistente Técnico e Assistente Operacional, é possível aferir da leitura do correspondente Gráfico 6 que, quem detém vínculo em regime de comissão de serviço continua com uma média superior, contabilizando 326,29 horas de formação por cada Dirigente intermédio, também comparada com as médias observadas nas restantes carreiras profissionais, designadamente 60,61 horas por cada Técnico Superior, 357,61 horas por Assistente Técnico, 115,43 horas por cada trabalhador das carreiras subsistentes e 105,48 horas por cada Assistente Operacional.

**Gráfico 6: Média de horas de formação por Tipo de Formação vs Trabalhador ao longo da carreira**



Desta leitura resultou, naturalmente, a curiosidade sobre as razões que sustentem uma média de horas de formação por cada Técnico Superior ao longo da carreira profissional. Nesse sentido, quisemos projectar o número absoluto de horas de formação por carreira profissional (Gráfico 7) e sobre os quais recai agora a nossa leitura, por forma a sustentar uma justificação o mais objectiva possível.

**Gráfico 7: Número absoluto de horas de formação por carreira profissional**

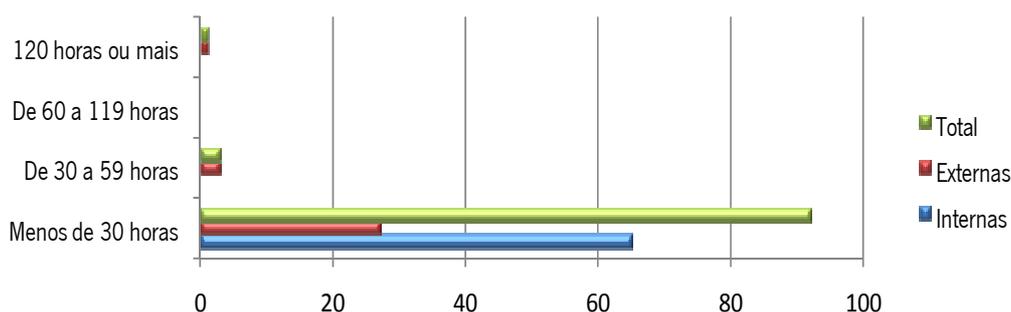


Fonte: Processos individuais – Apêndice 1 (Folha HFC)

Conclui-se, assim, que a expressão do número absoluto de horas de acções de formação frequentadas pelas carreiras de Assistente Técnico e de Assistente Operacional contribuem substancialmente para a projecção das médias anteriormente analisadas. Porém, acresce referir que, no ano em análise e de uma leitura atenta à matriz de análise documental, se observa que o pessoal não docente, em ambas as carreiras referenciadas, tem um acumulado substancial de horas de formação e que, nomeadamente dos 150 trabalhadores da carreira geral de Assistente Operacional e 29 da carreira geral de Assistente Técnico, se encontram afectos ao Mapa de Pessoal em vigor 76 e 8, respectivamente, tendo sido integrados no âmbito da transferência de competências na área da educação para os Municípios e, conseqüentemente, com a celebração do Contrato de Execução com o Ministério da Educação.

Não satisfazendo ainda a nossa curiosidade, é observável através da referida Matriz de análise documental, que, de um modo geral, os Técnicos Superiores, apesar de obterem uma média dominante de acções de formação por trabalhador, têm uma média de horas menor pelo facto de terem beneficiado de uma frequência dominante de acções de curta/muito curta duração. Entendemos servir de exemplo o que nesta matéria acabou por se verificar durante o ano de análise e espelhados pelos dados vertidos no Anexo 2. Senão, vejamos o Gráfico 8:

**Gráfico 8: Número de acções de formação por tipo de formação, segundo a duração**



Fonte: Balanço Social 2009 – Cap. 4 Formação Profissional (Q27)

Não se pretendendo fazer aqui uma análise muito exaustiva, por falta de espaço, verifica-se, entretanto e tendo em conta a análise já feita, que os efeitos de legitimação da formação se reflectem no número de horas frequentadas por trabalhador da carreira geral de Assistente Operacional, isto é, “da exclusão dos menos qualificados” (Silva, 2006: 377), pois são os que apresentam média de frequência de acções mais baixa. Seguem-se, e também de forma inesperada, os assistentes técnicos. Entretanto, as médias de frequência comparadas entre as frequências de acções de formação por técnico superior e de quem detém cargos de chefia, reflectem a tendência de quem tem mais qualificações procurar mais formação. Conquanto se possa inferir a lógica da “legitimação das diferenças de estatuto social, de rendimentos (...) e de poder” (Silva, 2006: 384), por quem detém mais conhecimento e competência de decisão da sua partilha.

Importa, agora, o enfoque nas inferências extraídas dos discursos dos entrevistados que também possam dar contributos e, nesse sentido, que também possam enformar o lugar da formação no Município. Assim, podemos observar:

“(...) eu acho que as pessoas têm de adequar a formação ao percurso de vida. Esse é o ponto fundamental. Tirar formação só para meter na gaveta pode ser bonito, mas não é profícuo nem para as pessoas nem para o país. Estamos a financiar muitas vezes formação que não vai repercutir-se socialmente. Sendo assim, não tem interesse” (Dirigente político, p. 40).

Observamos, ainda, a iniciativa da Divisão de Recursos Humanos de incentivo junto dos trabalhadores menos escolarizados na adesão à educação de base dos adultos e tendo em vista, nomeadamente alterar o cenário dominante de baixo nível de habilitações, particularmente na carreira geral multicategorial de Assistente Operacional, conforme se afere da leitura do Gráfico 4. Por conseguinte, verifica-se a operacionalização do “propósito da qualificação e desenvolvimento das competências para a Administração Pública”, tal como se observa em

www.dgaep.pt, nomeadamente no aproveitamento da “Iniciativa Novas Oportunidades”, envolvendo e impelindo os trabalhadores com baixas qualificações para percursos específicos de formação da responsabilidade dos Centros Novas Oportunidades. Por outro lado, observa-se uma percepção de procura de uma política de formação que vá além da dimensão “adaptativa e instrumental” (Dubar, 1995: 101), pois, como se pode observar:

“Entendo que a formação não pode ser só técnica. Tem de ser uma formação humanista. Compete-nos a nós dirigentes, muitas vezes, inculcar isso nos colaboradores. Procurar que a formação também tem essa parte referente à cidadania, ao espírito de trabalho em equipa, às estratégias de liderança” (Dirigente intermédio 2, p. 34).

Por conseguinte, parece-nos haver aqui subjacente uma preocupação, ainda que não muito objectiva, de alterar o lugar da tradicional função da formação nos Municípios e que se revê nos tipos de formação a que se referem Brunet e Belzunegui (2003: 29), designadamente

“- Formação inicial; - Formação contínua; - Formação de aperfeiçoamento; - Formação de promoção ou derivada de projectos de carreira; - formação para melhoria das atitudes dos trabalhadores face ao trabalho; - Formação de reciclagem e de reabilitação dos trabalhadores e Formação preventiva.”

Interessa, também, realçar aqui a inferência da percepção da formação de acordo com algumas perspectivas referidas por Dubar (1995: 94-98), tais como “A formação «terapêutica»; (...) de uma promoção interna; (...) da ambição de uma promoção social; (...) a «formação de reciclagem contínua”, como se pode depreender do teor dos seguintes discursos:

“Projectando novas áreas de intervenção. (...) diminuir lacunas eventualmente existentes e de uma forma dinâmica(...)” (Dirigente intermédio 1, p. 33);

“(...) não há nenhuma diferença entre o funcionário que foi fazer a formação e o funcionário que não vai fazer formação. [...] deveria de haver o reconhecimento aos olhos de todos os funcionários e de todas as pessoas, que valeu a pena àquele funcionário fazer formação” (Assistente operacional 3, p. 6);

“(...) nós devemos fazer cursos profissionais, (...) para nos actualizarmos, porque as coisas estão sempre a mudar” (Assistente operacional 2, p. 3);

Por outro lado, da análise do conteúdo discursivo de alguns entrevistados também se depreende que a formação “surge fundamentalmente como um dispositivo socialmente organizado que, de forma objectivista, propicia uma certa domesticação dos trabalhadores face às hierarquias constituídas no interior da organização (...)” (Estêvão, 2001: 196), muito particularmente, no momento do levantamento de necessidades de formação. Assim, não poucas vezes, o levantamento de necessidades de/em formação apenas visa a legitimação do

processo. Senão, vejamos:

“A minha opinião é má. Não há. E quando há, por vezes, queremos ir e não nos deixam” (Assistente técnico 1, p. 11);

“Há muitas inscrições e pouca formação. A gente inscreve-se, mas, depois, não chega lá” (Assistente operacional 1, p. 1).

Podemos, assim, estar perante percepções suficientemente capazes de permitir inferir que “a formação pode estar a funcionar objectivamente como um mecanismo nobre de desqualificação de saberes e de legitimação das desigualdades, ao contribuir para colocar na periferia os discriminados (em termos de formação)” (Estêvão, 2001: 196). Ademais, ainda no âmbito desta análise aos conteúdos discursivos, destaca-se também a possível inferência de que as acções de formação contínua, por si só, não alcançam o propósito da transferibilidade dos conhecimentos adquiridos para o contexto de trabalho, pelo facto de estas serem ministradas na habitual modalidade de formação em sala. Subsidia esta nossa reflexão crítica o teor dos seguintes discursos:

“Não estão muito consonantes com as exigências da nossa actividade. Ficam sempre um bocadinho aquém, porque os formadores, muitas vezes, não têm experiência na área das Autarquias” (Dirigente intermédio 2, p. 34);

“A opinião que eu tenho (...), é que há muitos formadores que não são as pessoas indicadas para o tipo de formação que estão a dar” (Assistente Operacional 3, p. 5).

Realça-se, deste modo, a necessidade de se optar por outras modalidades formativas, nomeadamente o *coaching* e a formação no posto de trabalho, que poderá ser também complementada com recurso ponderado à modalidade formação-acção, por forma a facilitar o difícil processamento cognitivo e respectiva transferibilidade, tendo como elemento facilitador o contexto de trabalho e a reflexão sobre as práticas e a compreensão/conhecimento dos processos de trabalho. Depreende-se, assim, que os discursos revelam que a incapacidade de transferibilidade possa nada ter a ver com as atitudes e inadequação dos formadores, mas sim, que “(...) os novos contextos de trabalho exigem um grau de participação crescente, perspicácia, criatividade, maior autonomia e responsabilidade” (Santos, 2001: 181).

Por outro lado, as modalidades de formação alternativas permitem ao formando a percepção de que “O formador deixa de se considerar o depositário do saber e do poder; põe em acção meios pedagógicos destinados a remetê-los, tanto quanto possível, para as mãos das pessoas em formação” (Lesne, 1977: 148). E em que, segundo o mesmo autor, o formador

“(…) age sobre as representações do mundo e das coisas que os formandos possuem, põe em acção um certo número de meios apropriados (técnicas pedagógicas) com vista a transformar, por ruptura, um dado estado de conhecimentos num estado mais avançado de conhecimentos” (p.178).

Importa, assim, ter em conta que “A relação com o saber e a relação com o poder entrelaçam-se e envolvem-se mutuamente no processo de formação: lugar de organização e gestão do acto de formação” (Lesne, 1977: 40). Desse modo, seria desejável poder potenciar a imbricação dos três “Modos de Trabalho Pedagógico” (MTP) invocados por Lesne (1977: 43)

“O Modo de trabalho pedagógico de tipo transmissivo, de orientação normativa, pelo qual se transmitem saberes, valores ou normas, modos de pensamento, entendimento e acção, ou seja, bens culturais em simultâneo com a organização social correspondente (MTP1); (...) O modo de trabalho pedagógico de tipo incitativo, de orientação pessoal, que opera principalmente ao nível das intenções, dos motivos, das disposições dos indivíduos, e procura desenvolver uma aprendizagem pessoal dos saberes (MTP2); (...) O modo de trabalho de tipo apropriativo, centrado na inserção social do indivíduo, considerada como uma mediação pela qual se exercerá o acto de formação, como ponto de partida e ponto de chegada da apropriação cognitiva real (MTP3)”.

Por conseguinte, mantendo ainda o enfoque na dimensão pedagógica da formação, interessa aqui avocar a pertinência do cruzamento do “modo de trabalho de tipo incitativo” e “o modo de trabalho pedagógico de tipo apropriativo”, isto é, “centrado na inserção social do indivíduo”, como refere o autor (p. 43), contando que

“assenta no exercício democrático do poder pelas pessoas em formação e tem como objectivo desenvolver a capacidade de agirem de forma a modificarem as próprias condições sociais, pedagógicas e organizacionais da sua actividade. (...) a pessoa em formação é considerada agente de socialização, com capacidade para se transformar e transformar a sociedade em que vive” (Sarmiento, Marques, & Ferreira, 2009: 34).

Pensamos, também, haver razões para inferir que as escolhas e prestações dos formadores, podem ter subjacentes actores com práticas continuadas de um trabalho prescrito ou desenvolvido por interiorização de procedimentos mais ou menos mecanizados, em que

“(…) o extremo parcelamento da sua tarefa e o seu automatismo separam-nos de toda a relação cognitiva com o objecto em transformação, com o processo da sua transformação e, mais ainda, com o utensílio que utilizam, do qual só entendem o acto operante, por falta de meios para aceder às causas que o produzem” (Malglaive, 1995: 57)

Como tal, importa continuar a procurar nos discursos possíveis inferências que possam legitimar a possível conclusão de que

“o que é necessário conhecer são os procedimentos que regulam o processo de transformação, isto é, a cinética do acto a pôr em prática. O domínio destes procedimentos implica um conhecimento

do estado inicial do objecto a transformar, mas sobretudo um conhecimento do estado final, do resultado a obter” (Malgaive, 1995: 58).

Por conseguinte, reflectindo sobre os significados dos registos discursivos aqui observados, podemos concluir que, no Município, a formação não tem merecido o entusiasmo dos trabalhadores em funções públicas. Conquanto o processo de levantamento de necessidades de/em formação seja observável, regista-se, entretanto, o inerente predomínio de mecanismos de legitimação elencados no Quadro 6, nomeadamente: “de domesticação dos trabalhadores”, “da adaptação à polivalência”, “da exclusão dos menos qualificados”, pois, apesar da legitimação do processo, estes não chegam a aceder à formação e, pela natureza das funções que exercem, dificilmente encontram ofertas formativas. Acresce referir os registos discursivos que induzem à ideia de “apropriação pela organização de novas formas de controlo do conhecimento promovendo a transformação das pessoas em função dos interesses da organização”, porque persistem os contextos que divergem das características de uma sociedade transformadora e emancipatória.

## **6. Relação da formação com a gestão de recursos humanos**

No que respeita à Questão 5.1, quando perguntamos qual o papel da formação na estratégia de gestão de recursos humanos e de forma transversal a todos os entrevistados, assumimos o risco de em determinadas carreiras não conseguirmos obter discursos convergentes com o sentido da mesma. Partimos com o propósito de obter possíveis inferências sobre as percepções em duas categorias de dimensões observáveis: a relação da formação com a gestão de recursos humanos e a formação como estratégia. Trataremos estas duas dimensões em separado, embora com inferências extraídas dos discursos no âmbito da resposta à mesma pergunta.

Assim, começamos por inferir que a formação induz uma percepção e conduta política, para a consolidação das qualificações dos recursos humanos necessárias e consequente mais-valia da possibilidade do recurso ao recrutamento interno. Como tal, vejamos:

“Por acaso eu sou uma pessoa muito sensível em relação à formação. Acho que todas as pessoas não devem dar por concluída nunca a sua formação” (Dirigente político, p. 40).

Encontramos aqui uma percepção de senso comum que a formação serve a evolução na/das organizações, sendo convocada para dar os seus contributos à/para a mudança. Nesse

sentido, “(...) as estruturas de formação existentes, (...) têm um papel vital enquanto elementos geradores de mudança interna nas empresas [organizações, dizemos nós] e enquanto fornecedores de mão-de-obra qualificada” (Santos, 2001: 185).

Interessa, também, realçar que a generalização das novas tecnologias de informação e de comunicação, a par dos processos de globalização, tem-se traduzido num aumento substancial “(...) da formação profissional contínua, com a finalidade de apetrechar os sujeitos com novos saberes e competências técnicas e sociais capazes de responder positivamente às mudanças e à reestruturação do mundo do trabalho” (Sarmiento, Marques, & Ferreira, 2009: 29). Conquanto seja evidente que:

“a retórica da gestão dos recursos humanos não coincide com a realidade, uma vez que aquela valoriza o desenvolvimento, os novos padrões de trabalho, a gestão da qualidade total, a primazia do consumidor, entre outras dimensões, em contraste com a realidade da manipulação, do *part-time*, do *stress* no trabalho, da organização da exclusão (...)” (Estêvão, 2001: 188).

Porém, deparamo-nos com um discurso, porventura demagógico, pois é substancialmente divergente com as percepções de quem tem poder superior de gestão dos recursos humanos do município, a par de outras percepções em diferentes níveis hierárquicos. Ademais, nem sempre os discursos sobre as práticas convergem e traduzem os resultados da análise documental efectuada, tal como:

“(...) sem formação não podemos falar em recursos humanos, nem muito menos em estratégia de recursos humanos. Portanto, a formação é fundamental, é um vector fundamental, um pilar base de qualquer estratégia de recursos humanos” (Dirigente intermédio 1, p. 32);

“Não tenho visto grandes mudanças (...). Para já. Também teve muitos anos sem formação (...). Acho que só agora está a começar a aparecer mais formação” (Assistente operacional 1, p. 1).

Por conseguinte, o lado perverso das práticas, induz que a formação “acaba por se constituir numa verdadeira microtecnologia de gestão de recursos humanos ou num instrumento de gestão em que a cidadania não emerge como prioritária” (Estêvão, 2001: 188). Por outro lado, segundo o mesmo autor “a linguagem pós-moderna, que enforma frequentemente os discursos da gestão dos recursos humanos, pode dizer pouco quanto ao alcance do sentido estratégico da formação e muito menos quanto à redignificação dos membros através da formação” (p. 188). Nesse sentido, observemos o teor de discurso em forma de conclusão da entrevista

“Acho que a formação (...), se for bem aplicada, se for bem estruturada, se for bem escolhida e conduzida, poderá ser um elemento muito importante ao nível da gestão dos recursos humanos” (Dirigente intermédio 2, p. 35).

Podemos, assim, observar que as opiniões das pessoas situadas próximo do topo da hierarquia têm um discurso. As outras têm outro. Portanto, trata-se mais de perspectivas enformadas pela situação do que pela teoria, pois, contextualizando o discurso na resposta à Questão 3, podemos observar a reivindicação de

“Mais humanidade. Mais interesse pelos colegas, começando pelas chefias. Acho que há um desinteresse pelo bem-estar dos funcionários” (Assistente operacional 1, p. 1),

obrigando-nos a

“(…) desmontar a gestão de recursos humanos enquanto construção cultural que compreende uma série de metáforas que constituem a nova realidade organizacional discursiva, integrável na *cultura* organizacional, para deste modo acedermos às verdadeiras dinâmicas concretas no interior das organizações” (Estêvão, 2001: 189).

Desse modo “a formação realiza o contrário daquilo que se diz para que foi feita: ela não realiza a igualdade de oportunidades, ela tem uma função selectiva, é pura adaptação ao mercado de trabalho” (Fischer, 1978: 42). Conquanto se possa encontrar discursos que exortam a presença de uma função bondosa da formação, pois,

“(…) pessoas que se qualificam, (...) são factor de motivação para os restantes colegas, porque parece que os tira um pouco do marasmo em que caíram. (...) Transmitem-lhes, se calhar, alguma informação, alguma competência que, entretanto, tenham adquirido e isso terá resultados consideráveis. Não só no dia-a-dia, mas a nível do SIADAP também” (Dirigente intermédio 2, p. 35),

“(…) o próprio funcionário fica habilitado para poder fazer várias tarefas. Pode ser reaproveitado para outro sector, uma vez que ele tem formação” (Assistente operacional 4, p. 9).

Por outro lado, a formação parece traduzir “(...) as funções de reprodução da estrutura social, confirmando as posições sociais no campo profissional e cultural e acompanhando a categorização social em termos de classe, divisão de trabalho e estratificação do poder” (Estêvão, 2001: 199). Neste sentido, registam-se discursos contraditórios:

“Não podemos impedir que as pessoas progridam. Sendo que aí há uma parte importante de colaboração, de compreensão e de facilitar que as pessoas progridam na carreira” (Dirigente político, p. 39).

“(…) não tem dado grandes frutos em nada, nem no trabalho, nem nas carreiras das pessoas. Estou a falar dos serviços externos” (Assistente operacional 3, p. 6).

Deparamo-nos, assim, com inferências sobre percepções que colhem identidade com diferentes lógicas, nomeadamente

“(...) eles não vêem a formação como uma forma de progredir. Eles vêem a formação como uma forma de facilitar o trabalho que eles fazem. Eles só vêem a formação no sentido de cumprir um patamar, manter” (Técnico superior 2, p. 30).

Interessa, assim, realçar os discursos antagónicos que induzem à inferência de percepções em torno da motivação, tais como

“E penso que essas pessoas que se estão a qualificar têm sido fortes factores de motivação e de ajuda” (Dirigente intermédio 2, p. 35);

“(...) o que me parece e tem acontecido nesta casa, é que essa formação não tem resultado na possibilidade de rentabilizar os recursos. Vão à formação, ficam no seu cantinho e, sinceramente, não vejo, salvo um caso ou outro, que tenha surtido grandes efeitos” (Assistente técnico 4, p. 19).

Assim, não se deve descurar que “a motivação para a formação resulta sempre e ao mesmo tempo da relação entre expectativas e as finalidades” (Malglaive, 1995: 248). Por conseguinte, estamos perante significados que se afastam de uma política de formação que possibilite o alcance dos seus benefícios, pois, como também se observa no Quadro 6, a formação “promove a eficiência”, “incrementa a motivação e automotivação”, “promove social e culturalmente os trabalhadores” e “induz processos transformadores”. Ademais, decorrente da assunção de novas atribuições e competências, a Administração Local terá necessariamente de adoptar uma política de formação que facilite a qualificação e a consequente capacitação dos serviços autárquicos, para fazer face às profundas mudanças de contexto que convocam uma maior participação e responsabilização dos seus dirigentes/ trabalhadores em funções públicas, a par do apelo, nomeadamente à valorização da iniciativa individual, à promoção do espírito crítico e criativo e à acção interdisciplinar. Porém, talvez se tenha de mudar de paradigma, pois os significados das inferências resultantes da análise crítica aos registos discursivos, induzem-nos a concluir que a formação, tal como tem sido concebida e facultada aos trabalhadores em funções públicas no Município, não tem alcançado os resultados esperados, pois, segundo os registos discursivos, terminada a frequência de acções de formação contínua, não são percebidos resultados de eficácia da formação.

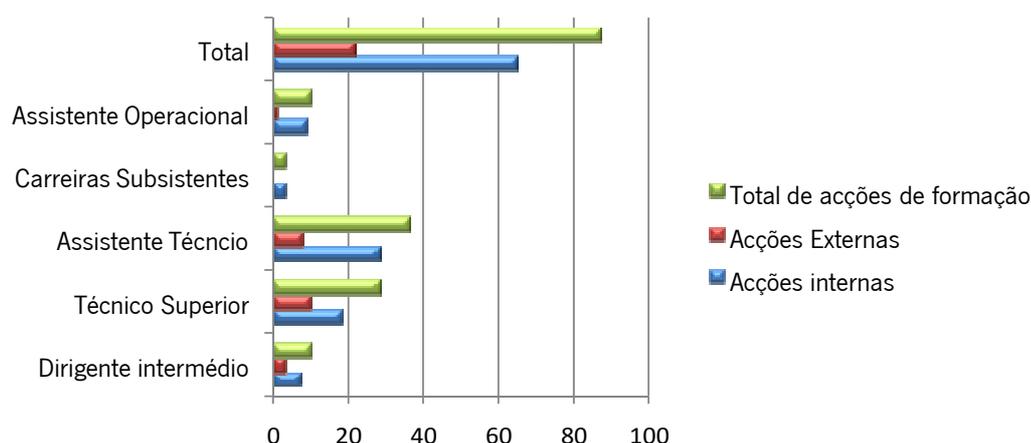
## **7. Opinião sobre o processo de análise de necessidades**

Nesta dimensão categorial pretendemos obter de todos os entrevistados as suas percepções sobre o processo de levantamento/análise/diagnóstico de necessidades de/em formação. Por conseguinte, considerando que

“A análise de necessidades é hoje um procedimento obrigatório no domínio da formação profissional, sem o qual as entidades promotoras de formação não podem aceder à certificação de qualidade, o que significaria, na prática, estarem impossibilitadas de exercer qualquer actividade no domínio em questão, pelo menos de um modo autónomo” (Silva, 2006: 363),

procuraremos reflectir sobre as inferências extraídas da pesquisa documental, nomeadamente sobre o indicador relativo ao número total de acções formação frequentadas em 2009, segundo a carreira geral e o tipo de formação, contando que não conseguimos aceder a qualquer fonte de verificação da realização do processo de levantamento de necessidades de/em formação. Conquanto seja expressamente referido no próprio balanço social (Anexo 1) que não fora aprovado qualquer Plano de Formação para o referido ano em referência.

**Gráfico 9: Acções de formação frequentadas em 2009, segundo a carreira geral e o tipo de formação**



Fonte: Balanço Social 2009 – Cap. 4 Formação Profissional (Q28)

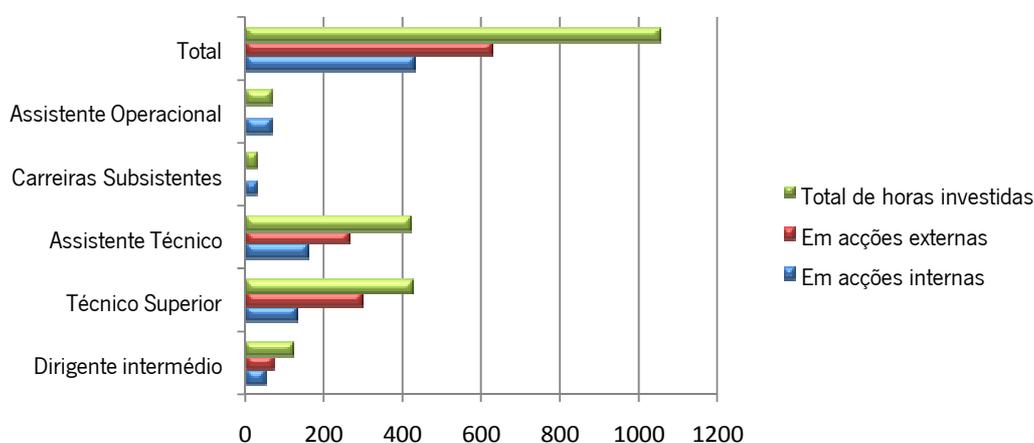
Interessa, por isso, referir que da leitura do Gráfico 9, correspondente ao dados registados e validados (Anexo 2), podemos aferir que a formação externa, a par do que já verificamos da leitura conseguida no âmbito da pesquisa documental (Apêndice 1) é, mais uma vez, o tipo de formação dominante, em que num total de 87 acções de formação, contabilizam-se 22 acções externas comparadas com as 65 acções internas declaradas e para as quais muito contribuiu a formação de adaptação ao *software* de gestão da correspondência adquirido no âmbito do processo de modernização administrativa em curso. Esta leitura colhe também sustentação no Gráfico 8, onde é evidente a expressão das acções de formação de curta duração com menos de 30 horas.

No que concerne à frequência de acções de formação por carreiras profissionais, é expressivo o número absoluto de acções frequentadas por parte das Carreiras de Técnico Superior, com 28 acções e a de Assistente Técnico, com 36 acções, pois, tratando-se das

mesmas acções de formação internas e com a mesma duração, reflectem um número substancialmente superior ao pessoal nomeado em Comissão de Serviço no cargo de Direcção Intermédia, que somou apenas 10 acções, isto é, uma acção por cada Dirigente Intermédio, 3 acções por cada trabalhador das carreiras subsistentes e 10 acções por Assistente Operacional.

Por último, no âmbito da pesquisa documental, em particular em sede da análise dos dados vertidos no Balanço Social de 2009, quisemos obter a representação gráfica da correspondência do número de acções frequentadas numa expressão com totais absolutos de horas por carreira profissional.

**Gráfico 10: Horas de formação frequentadas em 2009, segundo a carreira geral e o tipo de formação**



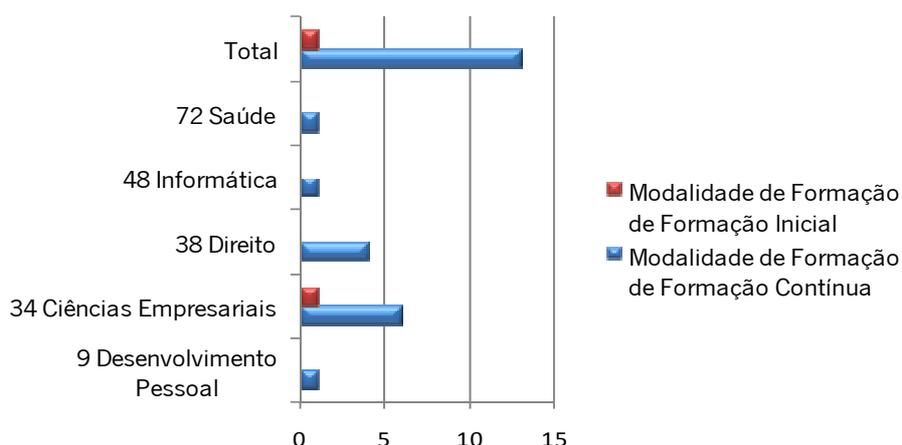
Fonte: Balanço Social 2009 – Cap. 4 Formação Profissional (Q29)

Assim, da leitura do Gráfico 10, num total de 1051 horas de formação frequentadas, contabilizam-se 624 horas de formação externa, comparadas com as 427 horas de formação interna declaradas, validando a nossa fundamentação, pois trata-se de acções de que tivemos conhecimento da sua realização no decurso deste estágio. Esta leitura colhe também sustentação no Gráfico 8, onde é evidente a expressão das acções de formação de curta duração com menos de 30 horas.

No que concerne às frequências de acções de formação por carreiras profissionais é expressivo o número absoluto de horas frequentadas por parte das Carreiras de Técnico Superior, com 422 horas, e a de Assistente Técnico, com 420 horas, pois, contando-se com o número/duração de acções de formação internas, são em número substancialmente superior ao pessoal com o regime de vínculo em Comissão de Serviço para os cargos de Direcção Intermédia, que somou 119 horas. Ficam valores residuais de 26 horas por cada trabalhador das carreiras subsistentes e 64 horas por Assistente Operacional.

Por último, da leitura do Gráfico 11<sup>58</sup>, no que respeita a acções de formação desenvolvidas e insertas no Relatório<sup>59</sup> da Actividade Formativa do ano de 2009, comunicado à Direcção-Geral de Administração e Emprego Público, é possível verificar-se que foi um ano pautado por uma actividade formativa muito moderada. Centraremos a nossa atenção, agora, apenas nas Áreas de Formação de acordo com a Classificação Nacional de Áreas de Educação e Formação (Áreas de Estudo referidas na Portaria n.º 256/05, de 16 de Março).

**Gráfico 11: Formação desenvolvida, segundo áreas e modalidades**



Fonte: QuestRAF 2009 (p. 3) – Gráficos Folha AFPD

Conclui-se que, de um total de 14 acções de formação desenvolvidas, a área que granjeou maior número foi a relacionada com as Ciências Empresariais, com sete acções, seguida da área de Direito, com quatro. Importa, ainda, realçar que toda a formação foi desenvolvida em regime presencial, isto é, formação em sala e com recurso predominantemente a entidades formadoras externas. Estes resultados reforçam, assim, as nossas percepções anteriormente manifestadas no âmbito da leitura das projecções gráficas dos dados extraídos do Apêndice 2 e alimenta a ideia generalizada das práticas formativas segundo uma lógica escolar, pela expressão do regime presencial observável na pesquisa documental referenciada.

Concentrando agora as nossas atenções nas inferências extraídas dos discursos referentes à Questão 6, da presente dimensão categorial em que procuramos obter as percepções dos entrevistados sobre o processo de levantamento de necessidades de/em formação, procuraremos caracterizar as inferências segundo uma síntese<sup>60</sup> identificada “A Análise de Necessidades em Contraponto”, elaborada por Eugénio Silva. Assim e para o efeito,

<sup>58</sup> Ver Apêndice 5

<sup>59</sup> Anexo 2

<sup>60</sup> Documento que fica identificado como Anexo 3.

não descuramos a ausência de histórico sobre qualquer aprovação anual de Planos de Formação e documentos que provem um efectivo levantamento de necessidades de formação, senão o único que deu suporte ao já referenciado Plano Director de Formação Intermunicipal, que, por falta de oportunidade de operacionalização no âmbito de uma candidatura ao Programa Operacional do Potencial Humano (POPH, foi já considerado como estando parcialmente desactualizado.

Começamos, assim, por considerar a expressão de estados de satisfação por parte da nossa amostra de entrevistados, no âmbito da aplicação da técnica de entrevista semi-estruturada, tais como:

“A pessoa que o faz (...), vê-se é confrontado com a falta de colaboração das outras Unidades Orgânicas” (Dirigente intermédio 2, p. 35);

“É assim, o processo satisfaz (...) só que não passa do processo para a frente. Nós já fizemos vários questionários e, no entanto, não passou muito daí” (Assistente operacional 4, pp. 9-10).

Porém, tratou-se de um processo isolado, pois como é referido:

“A escolha é feita conforme o nosso interesse. (...) vamos escolhendo aquela formação que mais se adequa a nós, ao trabalho que desenvolvemos” (Assistente técnico 1, p. 14).

Poderemos, neste caso, estar perante percepções que nos legitimam inferências de práticas de um processo que obedece à perspectiva positivista<sup>61</sup>, que apenas visa a “expressão e legitimação dos interesses de quem detém o poder, fazendo da auscultação uma formalidade necessária para justificar a formação «encomendada»”(Silva, s/d: 1). Ademais, encontramos reforço dessa inferência no seguinte discurso:

“(...) as pessoas já se vêm revoltando um bocadinho (...), já não querem fazer questionários nenhuns, porque sabem que não passam de questionários” (Assistente operacional 4, p. 10).

Estamos aqui perante percepções que aglutinam no mesmo processo as duas perspectivas, por um lado “permitindo articular objectivos individuais e organizacionais” e de “componente do diagnóstico organizacional”, segundo a perspectiva construtivista e, por outro lado, “a circunscrição à dimensão técnica do trabalho” e de “racionalidade Técnica e economicista” (Silva, s/d: 1), isto é, segundo a perspectiva positivista. Assim, de acordo com Silva (2006: 356)

---

<sup>61</sup> “Segundo esta perspectiva as necessidades são objectivas, preexistentes, ligadas a realidades pré-determinada (contextos estáveis, previsíveis e hierarquizados) podendo ser expressas por via de levantamentos através de instrumentos aplicados a sujeitos tidos como carenciados. A própria formação é um mito – cura para todas as carências individuais” (Silva, E., s/d: 2).

“a problemática em questão, mais do que as intenções bondosas com que é apresentada, constitui, sobretudo, uma poderosa ideologia, seja ela trabalhada e fundamentada a partir de um ponto de vista objectivista ou construtivista. O seu objectivo é, essencialmente, legitimar políticas e planos de formação (que seriam sempre realizados mesmo que esse procedimento não fosse accionado) e interferir artificialmente na lei da oferta e da procura, influenciando esta última de acordo com a oferta já disponível. É de uma estratégia de dominação que se trata (...).”

Essa conclusão sustenta-se, também, noutras percepções divergentes entre si e que contribuem para a descredibilização de qualquer processo de análise de necessidade de/em formação junto dos trabalhadores do Município, nomeadamente através do teor dos seguintes discursos:

“O diagnóstico de necessidades (...) é uma peça chave no nosso processo de certificação de Serviços (...), tem sido bem conduzido e que é tecnicamente válido” (Dirigente intermédio 1, p. 33);

“O problema, é depois o plano, ou seja, (...) aquilo é feito em pacotes, por empresas, em função de necessidades de outros municípios e, (...) ou temos a sorte de ter escolhido necessidades que são comuns a outros municípios, e tudo bem, ou, senão, paciência” (Técnico superior 2, p. 30).

Neste sentido, traduzem diferentes pontos de vista sobre mais um processo de “mascaramento de relações de poder”, de “justificar a formação” e de “racionalidade tecnocrática e economicista” (Silva, s/d: 1), logo, segundo a perspectiva positivista.

Por conseguinte, no âmbito da dimensão categorial agora alvo do nosso enfoque, observamos que os discursos afastam-se do “tipo de discurso humanista que dá ênfase à adaptação da formação às aspirações pessoais e às necessidades profundas ‘dos indivíduos’, e do tipo de discurso tecnocrático, uma vez que coloca a ênfase na adaptação individual às necessidades sociais” (Barbier e Lesne, 1986: 14). Senão, vejamos:

“(...)passam os papéis, quase a obrigar as pessoas a inscreverem-se e, depois, não se sabe mais nada” (Assistente operacional 1, p. 2).

Constatamos, entretanto, haver outras percepções que nos permitem inferências que colhem identidade com processos mais centrados na perspectiva construtivista, mas que acabam por entrelaçar-se com a perspectiva positivista. São exemplo disso os discursos que permitem inferências de percepções centradas nos processos de “articulação entre contextos de trabalho e contextos de formação” e numa perspectiva positivista, como “terapia laboral”, de “identificação de carências” e “prévio à formação” (Silva, s/d: 1-2), nomeadamente:

“(...) a forma como as pessoas aceitam a formação é que é mais crítica, porque, (...), se calhar, como as formações têm sido dadas, não têm dado grande frutos” (Assistente operacional 3, p. 6).

Se atendermos a inferências no âmbito da dimensão da qualidade da formação frequentada parece-nos pertinente realçar a seguinte percepção de que a formação contribui para

“mentalizar-nos de que o mundo está a mudar e que as coisas estão a mudar e que (...) temos de tomar um novo rumo, para nos enquadrarmos com as novas tecnologias que agora temos no trabalho” (Assistente operacional 3, p. 5).

Por conseguinte, estes processos de análise de necessidades, nomeadamente numa perspectiva positivista, segundo Reto (1992: 34), podem comprometer “um diagnóstico organizacional de qualidade e o correspondente levantamento de necessidades de formação; (...), seja porque o meio organizacional o não permite, seja porque a sua utilização esporádica provoca a sua extinção”.

Interessa, entretanto, reflectir sobre os significados das unidades de contexto avocadas na abordagem à presente dimensão categorial. Assim, podemos concluir que apesar de haver alguns registos discursivos que atentam à dimensão humanista da formação, são os mecanismos de legitimação e de controlo que predominam nas percepções dos entrevistados em relação ao processo de levantamento/diagnóstico/análise de necessidades de/em formação.

Por conseguinte, observamos que no Município Alfa, em matéria de educação/formação, o campo de práticas caracteriza-se marcadamente pelo entrelaçar das perspectivas positivista e construtivista. Se, por uma lado, inferimos preocupações de “articular objectivos individuais e organizacionais (...) recomposição das competências e papéis sócio-organizacionais” (Silva, s/d: 1-2), por outro lado, a perspectiva positivista imbrica-se vincadamente, nomeadamente por circunscrição “à dimensão técnica do trabalho (...), identificação de carências (...), processo prévio à formação (...), justificar a formação «encomendada» (...), concepção utilitarista e ortopédica da formação (...), terapia laboral (...), mascaramento de relações de poder” (Silva, s/d: 1-2).

Assim, observando-se o permanente desenvolvimento de um processo de levantamento/análise/diagnóstico de necessidades de/em formação e independentemente da proposição que lhe assista, importa o abandono de um “processo baseado numa racionalidade tecnocrática e economicista” (Silva, s/d: 1), e, até a propósito dos constrangimentos que advirão do actual contexto conjuntural, instigar novas práticas que enformem uma verdadeira política de educação/formação no Município e, conseqüentemente, o abandono das perspectivas que actualmente subsidiam as práticas formativas e que, não granjeando ganhos visíveis de

transferência em situação, também não têm merecido o reconhecimento entusiástico por parte dos seus destinatários, sobretudo aqueles que se situam na base da pirâmide.

## CAPÍTULO V – CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente capítulo procuraremos fazer uma análise reflexiva sobre os resultados anteriormente discutidos segundo as nossas inferências e, desse modo, procurar dar um contributo de resposta à questão de partida, isto é: A formação no Município Alfa tem um carácter instrumental, muito influenciada por normativos que lhe são exteriores, sendo as suas articulações com os processos de trabalho muito frágeis ou inexistentes. Centra-se no indivíduo individualmente considerado fundada na crença da sua transferibilidade garantida.

Porém, procuraremos correlacionar esta análise de resultados com os objectivos propostos para este trabalho, que procura dar um contributo para uma política integrada de Educação/Formação no Município, quando a Administração Local, como qualquer outra organização vale pela vantagem competitiva dos seus recursos humanos. Assim, entende-se que as novas formas de organização do trabalho, impelidas pela rápida evolução das novas tecnologias de informação e comunicação, vinculadas à génese do fenómeno da globalização em todas as suas dimensões, devem imbricar com uma política estratégica de educação/formação no seio de qualquer organização.

Sendo os Municípios organizações locais da extensão do estado e mais capacitadas para resolver problemas no quadro de uma economia de proximidade, importa que, no Município não se reproduza o centralismo burocrático já muito enraizado na Administração Central e, concomitantemente, haja a tomada de consciência por parte dos dirigentes políticos, das pessoas investidas em cargos de direcção intermédia e demais trabalhadores em Funções Públicas, que incorporam, talvez, a organização mais rica em número e diversidade de áreas de conhecimento num determinado território que administra, para resolver problemas, nomeadamente económicos e sociais, e antecipar-se na operacionalização das áreas das suas atribuições. Por conseguinte, considerando as profundas mudanças operadas nos dispositivos legais que regulam o regime de vínculos, carreiras e remunerações com aplicação transversal a toda a função pública, o regime de contrato de trabalho de funções públicas que o operacionaliza e a nova realidade dos sistema de avaliação de desempenho que comporta novas dimensões que lhe são centrais: resultados e competências, importa referir que

“os aspectos positivos atribuídos à introdução de novas tecnologias são: desviar o trabalhador da realização de tarefas rotineiras e não gratificantes; aumentar da produtividade; melhorar os produtos e obter custos mais acessíveis; libertar os trabalhadores para áreas mais criativas, quer ligadas aos serviços, quer à produção, quer ainda à criação, manutenção e controlo do próprio saber” (Martins, 1999: 82).

Todavia, as acções de formação têm o valor que lhe possamos dar e, por isso, importa atenuar a habitual recontextualização dos normativos que apenas legitima o processo. Por conseguinte, considerando a relação da formação com a gestão dos recursos humanos e as características de estrutura organizacional do “tipo adocrático” ou “matricial”, defendemos a adopção de um modelo de formação que não reproduza o rígido formalismo, no qual o *coaching* e a formação em contexto de trabalho sejam centrais. Interessa, assim, que a formação se configure como instrumento parcial de gestão estratégica da vantagem competitiva, face a um mundo de incertezas e constantes novos desafios, que se traduz no desenvolvimento dos recursos humanos, quer pela antecipação, em tempo útil, sobre o desenvolvimento de competências adquiridas e requeridas a um trabalhador na resposta às exigências de um determinado posto de trabalho, onde o profissional domina e reflecte no/sobre os processos. Assim, vale a formação profissional contínua para preparar um futuro que não se imponha com brutalidade e desarme organizações e, conseqüentemente, potenciar o desenvolvimento das pessoas para responder às novas exigências das respectivas competências/actividades que caracterizam a sua acção no posto de trabalho e em articulação com os outros. Ademais, acresce reforçar que

“O nível de ensino-formação é dos indicadores com mais potencialidades para caracterização não só da mão-de-obra, mas também dos processos de modernização e desenvolvimento, uma vez que estes processos dependem cada vez mais de uma força de trabalho instruída em saberes polivalentes e com capacidade de se reciclar de forma permanente” (Martins, 1999: 80).

É preciso investir nos e enformar os novos perfis profissionais, induzindo a formação como um meio que pode dar contributos de resposta ao aperfeiçoamento e reforço da capacitação de cada profissional, sem preocupações com proposições de “posse” ou de “lugar”. Assim, considerando que em torno da educação/formação existem

“(…) poderosos mitos dos quais importa destacar os seguintes, porque mais divulgados: *sociedade de aprendizagem, sociedade da informação e do conhecimento, organizações que aprendem, aprendizagem ao longo da vida* e, mais recentemente, *a abordagem por competências* ou *a abordagem performativa*. Associados directamente a figuras emblemáticas da economia (tais como produtividade, competitividade e flexibilidade) e às da gestão (eficácia, eficiência, optimização e racionalização), sem esquecer o campo do trabalho e do emprego, podemos estar perante uma mistura explosiva que importa problematizar (...)” (Silva, 2006: 324),

importa, assim, no âmbito da análise dos resultados que recaiu sobre as percepções extraídas dos vários discursos obtidos nas entrevistas realizadas e da pesquisa documental referenciada em anexos e os documentos produzidos e disponíveis nos apêndices, salientar que, embora

tendam a reproduzir-se e a perdurarem as relações de poder próprias de contextos pobres, a formação profissional contínua deve contribuir para a implementação de uma nova prática formativa de continuidade conveniente e necessária nas organizações, a par do controlo da qualidade da formação como processo partilhado nos diversos níveis funcionais. Por conseguinte, interessa avocar aqui a necessária e efectiva transformação do campo de educação/formação, começando pela

“preservação da autonomia dos campos (a formação, concebida como uma dimensão importante e constitutiva do processo educativo, antes de preparar para um qualquer emprego ou actividade profissional, tem de se preocupar com a sua dimensão primeira e constitutiva, que é a pessoa e o seu desenvolvimento) e, depois, pela invenção de novas formas de conceber e praticar a educação e a formação, formas essas que não sendo inteiramente novas no plano das práticas teóricas continuam a sê-lo no plano da acção educativa concreta” (Silva, 2006: 325).

Uma formação só tem sentido e êxito quando convoque nas suas diversas fases os participantes/destinatários e os seus parceiros de negociação partilhada no enfoque dos resultados esperados. Nesse sentido, sugere-se a necessária implicação na planificação formativa partilhada, que permita a aquisição de conhecimentos e adopte as modalidades e formas da sua organização que potenciem a mobilização e transferência em contexto de trabalho e contribua para a edificação da reflexão crítica sobre as práticas e, consequentemente, através do domínio do processo capacite para a antecipação preventiva, criatividade e inovação. Nesse sentido, a par da formação em contexto de trabalho e o *coaching*, sendo desenvolvida em contexto de trabalho, a formação-acção, como processo formativo participado e que promove a reunião de vários níveis de técnicos, é a modalidade de formação que entendemos possibilitar encarar o processo de qualidade como um processo educativo/formativo, desde que as práticas não enfermem na habitual deturpação do seu conceito, a formação em sala seja reduzida apenas ao essencial e se esbata a diferenciação hierárquica entre os actores nela implicados.

Por conseguinte, é necessário convergir para a estruturação de completos processos de formação que impliquem a participação dos actores, nomeadamente começando pela assumpção efectiva de responsabilidades nesta área por parte dos dirigentes intermédios e, consequentemente, em matéria de gestão de recursos humanos; determinação na utilização da gestão do desempenho, no âmbito do SIADAP, para o desenvolvimento/planificação de formação e avaliação dos seus impactes na organização; práticas de formação no posto de trabalho, em particular junto dos trabalhadores com mais baixos níveis de escolaridade. Porém, importa que essa participação não fique pelos níveis de manipulação, de mero propósito do cumprimento do direito à informação e, por último, da legitimação, do qual, actualmente e

segundo as inferências das respostas dos informantes, não se vai mais além.

Entendemos, assim, haver a oportunidade de adopção de um modelo estrutural flexível, por força do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de Outubro, e, no âmbito da necessária legitimação política e compromisso nos vários níveis de poder na sua operacionalização, se configure como o avatar do primeiro passo para a mudança na própria estrutura da organização, da forma como ela se revê e na qual a formação se desenvolve. Por conseguinte, a adopção explícita do modelo organizacional flexível é que vai mudar o lugar da formação, permitindo potenciar as características do trabalho como aspecto central de formação. Importa, assim, que a estrutura flexível organizacional e a lei orgânica para a sua operacionalização permitam promover mudanças nas relações de poder que permanecem nas estruturas clássicas de dominação, tradicionalmente piramidais, rígidas e burocráticas, onde a tensão se nota com a subida na hierarquia.

Sendo expectável que o momento da retracção inerente à crise financeira remeterá a formação para o mero reforço da legitimação do processo, interessa, na impossibilidade de resolução total, atenuar a tensão entre o cumprimento da função e os níveis superiores de poder. Ademais, não é possível mudar as lógicas de formação, enquanto não se operarem mudanças na cultura organizacional. Conquanto se configure um percurso sinuoso, entendemos que a criação de uma unidade flexível, à qual sejam definidas competências no âmbito da qualificação, formação e desenvolvimento organizacional, facilitará a atenuação da questão de poder no interior da organização e, conseqüentemente, criar dinâmicas prossecutoras da referida mudança na cultura organizacional. Nesse sentido e desde que a missão dessa unidade flexível esteja politicamente legitimada e explicitada para uma acção e interacção transversalmente partilhada em toda a estrutura, entendemos pertinente a criação concomitante de uma bolsa interna de formadores.

Interessa, assim, a participação orientada e informada dos políticos e dirigentes intermédios nos processos de formação e a sua participação nas acções de formativas com os demais trabalhadores. Assim, no âmbito deste contributo para a definição de uma política formativa integrada no Município e havendo quem considere que as Autarquias estão algo distantes da convocação da qualidade e da competitividade em relação às demais organizações, deve-se olhar para o interior da autarquia e perguntar, nomeadamente: *Que pessoas? A fazer o quê? Com que qualidade? Com que prazos? Com que objectivos? Qual o clima organizacional? Qual a eficácia da organização? Nesse sentido, a formação não pode ser encarada como uma actividade isolada para a satisfação de necessidades individuais ou de problemas pontuais, sob*

pena de tornar-se marginal às políticas de gestão organizacional.

Por outro lado, atendendo às inferências sobre os discursos resultantes das entrevistas realizadas e da reflexão sobre a análise dos resultados obtidos neste nosso estudo empírico, há boas razões para, numa reflexão sustentada no enquadramento teórico que conduziu esta nossa investigação, propormos a superação da já estereotipada “perspectiva positivista” no campo e o questionamento crítico da “perspectiva construtivista”, pela adopção de uma nova orientação de análise crítica transversal a todos aqueles que ocupam os vários níveis hierárquicos, rejeitando a ideia do homem carente pela “(...) identificação da liberdade como o principal objecto do desenvolvimento” (Sen, 2003: 147). Ademais, enquanto a sociedade não for dinâmica e transformadora, em que os vários actores num processo de educação/formação terão um papel activo e consequente, inevitavelmente, como refere Silva (2006: 379)

“toda e qualquer abordagem, analítica ou pragmática, de qualquer actividade humana, seja ela a formação (... em contexto empresarial) ou a acção e intervenção sociais, realizada com base no tópico das necessidades não pode ter outro significado que não seja a perpetuação do sistema de dominação em que todos vivemos”.

Por último, como refere (Silva, 2006: 380) “muitos de nós conseguiram emancipar-se, utilizando a educação como poderoso meio de transformação”. Nesse sentido, como refere o autor

“em torno de uma ideia de humanidade, as experiências mais visíveis de ruptura com o sistema instituído têm sido realizadas pelas famílias e pelos indivíduos. Impõe-se, pois, a confluência entre estas duas dimensões da mudança social, tomando a liberdade como eixo axiológico e político da acção” (Silva, 2006: 380).

Assim, considerando-se as inferências sobre os discursos dos entrevistados que evidenciam desajustamentos dos perfis dos formadores ou das formas/regime de organização da formação, interessa referir que, segundo Ferry (1991: 43, citado por Silva, 2006: 306), “O problema continua a ser formar-se e não formar!”.

Por conseguinte, como afirma Ferry (1991: 43) “(...) realizar uma formação não é mais do que, na maioria dos casos, uma ocasião para formar-se”. Segundo o autor, “ninguém se forma através dos seus próprios meios” (p. 43), sendo, nesse sentido, necessário o contributo de vários mediadores. Ademais, da interpretação feita ao trabalho de Amartya Sen (2003) por Silva (2006: 379) “é a *liberdade*, entendida como o conjunto de possibilidades e de potencialidades humanas, que tem de orientar a nossa acção e não a necessidade.” Impõe-se, por isso, a ruptura com qualquer modelo sistémico que reiteradamente reproduz e legitima

relações de poder e de dominação, orientando a formação contínua numa lógica de resposta à procura individual de desenvolvimento das potencialidades humanas para a acção.

## BIBLIOGRAFIA

- ACADEMIA DAS CIÊNCIAS DE LISBOA (2001). *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea*. Lisboa: Editorial Verbo.
- ALBARELLO, L., DIGNEFFE, F., HIERNAUX, J., MAROY, C., RUQUOY & D., SAINTGEORGES, P.(1997). *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva, pp.27- 47.
- BARBIER, J. M. (1985). *Avaliação da Formação*. Porto: Edições Afrontamento.
- BARBIER, J. M. & LESNE, M. (1986). *L'Analyse des Besoins en Formation*. Sciences Humaines/Robert Jauze.
- BARDIN, L. (2008). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- BOGDAN, R. & BIKLEN, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação. Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto: Porto Editora.
- BRUNET, I.,BELZUNEGI, A. (2003). *Flexibilidad y formation. Una crítica sociológica al discurso de las competencias*. Barcelona: Icària.
- BUNK, G. P. (1994). *Prestação de competências na formação profissional inicial e contínua na RFA*. Formação Profissional. CEDEFOP, 1, pp. 8-14.
- CARDOSO, C., ESTÊVÃO, C. & SILVA, P. (2006). *As Competências Transversais dos Diplomados do Ensino Superior. Perspectivas dos Empregadores e Diplomados*. Guimarães: TecMinho.
- CEDEFOP (2007). *O Sistema de Educação e Formação Profissional em Portugal*. Luxemburgo:
- CHIZZOTI, A. (2001). *Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais*. São Paulo: Cortez.
- CORREIA, J. A. (org.), LOPES, A. & MATOS, M. (1999). *Formação de professores. Da racionalidade instrumental à acção comunicacional*. Porto: Edições ASA.
- COSTA, T. A. (2005). A noção de competência enquanto princípio de organização curricular. *Revista Brasileira de Educação*, nº 29, pp. 52-62.
- CRUZ, J. (1998). *Formação Profissional em Portugal*. Lisboa: Edições Sílabo.
- DUARTE, A. P. D. (1999). *Avaliação dos Cursos de Formação para Empregados de Longa Duração*. Dissertação de final de curso na área da Psicologia Social e das Organizações e dos Recursos Humanos. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- DUBAR, C. (1995). *La formation professionnelle continue*. Paris: La Decouverte.
- ERASMIE, T. & LIMA, L. (1989). *Investigação e Desenvolvimento de projectos em Educação. Braga*. Universidade do Minho, Unidade de Educação de Adultos.

- ESTÊVÃO, C. V. (1999). A Qualidade na Formação – Reflexões Críticas. *Actas do I Encontro Internacional de Galícia e Norte de Portugal de formação para o trabalho*, pp. 143-152.
- ESTÊVÃO, C. V. (2001). Formação, Gestão, Trabalho e Cidadania – Contributos para uma Sociologia Crítica da Formação. *Educação & Sociedade*, 77, ano XXII, Dez, pp. 185-206.
- ESTÊVÃO, C. V. (2006) (org.). *Políticas e Práticas de Formação nas Organizações Empresariais Portuguesas – Relato de uma Investigação*. Braga: CIEd.
- FERRY, G. (1991). *El Trayecto de la Formación. Los Enseñantes entre la Teoría y la Práctica*. Barcelona: Paidós Educador.
- FIGARI, G. (2003), *L'Évaluation de l'Établissement – a la Recherche d'une Méthodologie*, Conferência apresentada nas 1.as Jornadas da Secção Portuguesa da ADMEE. Braga: Universidade do Minho.
- FISCHER, G. (1978). *La formation quelle utopie!* Paris: Epi.
- GOLDSTEIN, I. L. (1991). Training in Work organizations. In M. Dunnette, L. & M. Hough (Eds), *Handbook of Industrial Organizational Psychology*, p. 115-116. Palo Alto. Califórnia: Consulting Psychologists Press.
- GOMES, D. (1992). Formas de Organização e Técnicas de Gestão: Análise Comparativa e Níveis de Análise. *Revista Portuguesa de Gestão*, II/92, pp. 29-47.
- HEINZ, E. R. (1987). O Futuro do trabalho. *Formação Profissional*, n.º 1, pp. 15-21.
- IRIBARNE, A. (1987). Novas Formações e Qualificações nas Fábricas Novas. *Formação Profissional*, n.º 1, pp. 8-14.
- KOVÁCS, I. (1990). Concepção e Implementação de um Modelo Organizacional Flexível. *Organizações e Trabalho*, n.º 3/4, Dez., pp. 33-49.
- KOVÁCS, I. (2001). Empresa Flexível: problemas sociais do pós-taylorismo, *In A.A.VV. Globalizações: Novos Rumos no Mundo do trabalho*. Florianópolis: Editora UFSC/SOCIUS, pp. 43-68.
- KOVÁCS, I. (2005). *Flexibilidade de Emprego: Riscos e Oportunidades*. Oeiras: Celta Editora.
- LE BOTERF, G. (1977). *De la compétence à la navigation professionnelle*. Paris : Les Éditions D'Organisation.
- LE BOTERF, G. (2005). *Construir as competências individuais e colectivas: resposta a 80 questões*. Porto: Edições Asa.
- LESNE, M. (1977). *Trabalho Pedagógico e Formação de Adultos*: Lisboa: F. C. Gulbenkian.
- MALGLAIVE, G. (1995). *Ensinar Adultos*. Porto: Porto Editora.

- MARTINS, A. M. (1999). *Formação e emprego numa sociedade em mutação*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- MEIGNANT, A. (1999). *A Gestão da Formação*. Lisboa: Publicações D. Quixote.
- MORGAN, G. (1989). *Images d'Organisation*. Québec: Les Press de l'UNiversité Laval, Editions Eska.
- MÜNCH, J. (1996). Formação profissional contínua nos países da União Europeia - multiplicidade de funções e problemas especiais. *Revista Europeia - Formação Profissional N.º7*, CEDEFOP, pp. 3-7.
- MURTEIRA, M. (1989). Modernização e Desenvolvimento em Portugal: das Ideologias às Práticas. *In Cadernos de Economia*, n.º 1, Nov., pp. 25-38.
- PEREIRA, C. (1996). Uma proposta de avaliação de acções de formação. *Sociologia – Problemas e Práticas*, n.º 22, pp. 155-169.
- PIRES, A. L. (2005). *Educação e Formação ao Longo da Vida: Análise Crítica dos Sistemas e Dispositivos de Reconhecimento e Validação de Aprendizagens e de Competências*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Fundação para a Ciência e Tecnologia/MCTES.
- REIS, J. (1992). *Os Espaços da Indústria*. Porto: Afrontamento.
- RETO, L. & NUNES, F. (1992). Avaliação da Eficácia da Formação. A pertinência da perspectiva experimental. *Revista Portuguesa de Gestão*, II/IV.
- ROCHA, D. I. F. (2009). *Formação em contexto empresarial: um contributo para uma análise de necessidades de formação*. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia. (Relatório de Estágio).
- RODRIGUES, A. & ESTEVES, M. (1993). *A Análise de Necessidades na Formação de Professores*. Porto: Porto Editora.
- ROPÉ, F. et TANGUY, L. (coord) (1994). *Savoirs et Compétences – De l'usage de ces notions*
- SANTOS, M. J. (2001). Tendências de Mudança, Conteúdos e Orientações Formativas. *In Futuro do Trabalho – Novas Relações e Competências*. Oeiras: Editora Celta, Pp. 175-188.
- SCHON, D. A. (1990). Quelques questions à propôs du concept d'apprentissage organisationnel, in F. Pavé (dir.) *L'Analyse Stratégique: sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*. (Actes du Colloque de Cerisy). Paris: Editions du Seuil.
- SARMENTO, M., MARQUES, P. & FERREIRA, F. (2009). *Administração Local: Políticas e Práticas de Formação*. Braga: Braga Books.
- SEN, A. (2007). *Mérito e Justiça*. Mangualde: Edições Pedagogo.

- SENNETT, R. D (2001). *A Corrosão do Carácter - As competências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Lisboa: Terramar.
- SILVA, M. A. F. (2002). A «abordagem por competências»: revolução ou mais um equívoco dos movimentos reformadores?(I). *In A página da Educação*, n.º 117. Ano11, Nov., p.121. Disponível em <http://www.apagina.pt/?aba=7&cat=117&doc=9103&mid=2> [Consultado em 19.04.2010].
- SILVA, M. A. F. (2006). *Confrontos ideológicos e teóricos contemporâneos e a educação: (contributos para a (des)construção sociológica do 'campo' da formação)*. Braga. Universidade do Minho.
- SILVA, E. (s/d). *A Análise de Necessidades em Contraponto*. Universidade do Minho, pp. 1-2.
- SOLÉ, F. & MIRABET, M. (1997). *Guía para la Formation de la empresa*. Madrid: Cívitas.
- STOER, S. R. & MAGALHÃES, A. M. (2005). *A Diferença Somos Nós. A Gestão da Mudança Social e as Políticas Educativas e Sociais*. Porto: Afrontamento, pp. 33-39.
- STROOBANTS, M. (1993). *Savoir-faire et compétences au travail : une sociologie de la fabrication des aptitudes*. Ed. de l'Université de Bruxelles : Bruxelles.
- TANGUY, (2001). De la evaluación de los puestos de trabajo a la de las cualidades de los trabajadores. Definiciones y usos de la noción de competencias. Buenos Aires: Enrique de La Garza Toledo y Julio César Neffa, (orgs), *In El Futuro del Trabajo – El Trabajo del futuro*. Buenos Aires: CLACSO, pp.111-128.  
Acessível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/neffa/neffa.htm> [Consultado em 04.04.2010]
- VALA, J. (1986). A análise de conteúdo. In SILVA, A & PINTO, J. (Orgs). *Metodologia das ciências sociais*. Porto: Edições Afrontamento, pp.101-128.
- WATERMAN, R. H. (1993). *Adhocracy: The Power to Change*. New York: W.W. Norton & Company.
- WILLIAM, M. D. (1993). Mais Poderes aos Empregados. *In Revista Fortuna*, n.º 21, Ano 2, Dez., pp. 93-95.
- WITORSKI, R. (1998). De la fabrication des Compétences. *In Education Permanente n.º 135*. Paris.
- YIN, R. (2005). *Estudo de Caso. Planejamento e Métodos*. Editora Artmed: São Paulo.
- ZAPATA, F. (2001). El trabajo en la vieja y en la nueva economía. Enrique de La Garza Toledo y Julio César Neffa, (orgs.), *In El Futuro del Trabajo – El Trabajo del futuro*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 99-110.  
Acessível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/neffa/neffa.htm> [Consultado em 04.04.2010]

## **Legislação**

Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro  
Decreto-Lei n.º 401/91, de 16 de Outubro  
Decreto-Lei n.º 405/91, de 16 de Outubro  
Decreto-Lei n.º 95/92, de 23 de Maio  
Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro  
Decreto-Lei n.º 174/2001, de 31 de Maio  
Decreto-Regulamentar n.º 35/2002 de 23 de Abril  
Portaria n.º 256/05, de 16 de Março  
Decreto-Lei n.º 64/2006, de 21 de Março.  
Decreto-Lei n.º 74/06, de 24 de Março  
Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de Outubro  
Resolução Conselho de Ministros n.º 173/2007 de 7 de Novembro  
Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro  
Decreto-Lei n.º 396/2007, de 31 de Dezembro  
Despacho n.º 13456/2008, de 7 de Fevereiro  
Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro  
Portaria n.º 230/2008, de 7 de Março  
Decreto-Lei n.º 50/08 de 11 de Março  
Portaria n.º 370/2008, de 21 de Maio  
Decreto-Lei n.º 144/2008 de 28 de Junho  
Lei n.º 59/2008 de 11 de Setembro  
Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de Setembro  
Decreto-Lei n.º 212/2009, de 3 de Setembro  
Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de Setembro  
Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de Outubro

## **Sites**

[http://www.dgert.mtss.gov.pt/Emprego%20e%20Formacao%20Profissional/terminologia/doc\\_terminologia/CIME%20-%20Terminologia.pdf](http://www.dgert.mtss.gov.pt/Emprego%20e%20Formacao%20Profissional/terminologia/doc_terminologia/CIME%20-%20Terminologia.pdf), site consultado em 2010-05-02

<http://acredita.dgert.mtss.gov.pt/>, site consultado em 2010-04-22

## APÊNDICES / ANEXOS

### Elementos orientadores

Considerando a extensão dos documentos produzidos, quer no âmbito da pesquisa documental, quer no âmbito da realização das entrevistas semi-estruturadas, optou-se por colocá-los no CD, que fica anexo e é parte integrante do presente Relatório de Estágio.

Porém, com vista a facilitar a orientação do leitor para a consulta dos referidos Apêndices e os documentos que comporta, formulou-se, para o efeito, a seguinte tabela.

Na referida tabela, com vista à rápida identificação da localização dos documentos, encontrará, por pastas, a correspondente referência à categoria dos documentos que comporta e aos quais foi atribuída a mesma que lhes foi dada ao longo do corpo do texto do presente Relatório de Estágio.

Igual procedimento foi adoptado para os Anexos, que prefiguraram na mesma tabela.

Pastas de Apêndices	Subpasta de localização do apêndice	Ficheiro / Folha / Nome do Documento / Assunto
Apêndice 1	Matriz de Análise Documental	Análise Documental – Processos Individuais: Gráfico 5 – Tipo de certificação de formação profissional, por carreira profissional (Folha TFC). Gráfico 6 – Média de horas de formação por Tipo de Formação vs Trabalhador ao longo da carreira (Folha MHFC) Gráfico 7 – Número absoluto de horas de formação por carreira profissional (Folha HFC)
Apêndice 2	Gráficos_Balanço Social 2009	Análise – Balanço Social 2009: Gráfico 1 – Número de trabalhadores segundo nível de antiguidade e género (Balanço Social 2009 - Q3) Gráfico 4 – Níveis de escolaridade, segundo as carreiras gerais (Balanço Social - Q4) Gráfico 8 – Número de acções de formação por tipo de formação, segundo a duração (Balanço Social 2009 - Q27) Gráfico 9 – Acções de formação frequentadas em 2009, segundo a carreira geral e o tipo de formação (Balanço Social 2009 - Q28) Gráfico 10 – Horas de formação frequentadas em 2009, segundo a carreira geral e o tipo de formação (Balanço Social 2009 - Q29).
Apêndice 3	Entrevistas semi-estruturadas Ficheiros áudio – Entrevistas semi-estruturadas	Guiões das entrevistas semi-estruturadas; Transcrição das entrevistas semi-estruturadas; Ficheiros áudio – Entrevistas semi-estruturadas.
Apêndice 5	Gráficos_QuestRAF2009	Análise – Relatório da Actividade Formativa 2009: Gráfico 11 – Formação desenvolvida, segundo áreas e modalidade (Folha AFPD - P3)

Anexos	Pasta de localização do Anexo	Nome do Documento / Assunto
Anexo 1	Balanço Social 2009	BS Cap 1 Recursos Humanos - Quadros 1 a 16_V1 BS Cap 2 Remunerações e encargos - Quadros 17 e 18_V1 BS Cap 4 Formação Profissional - Quadros 27 a 30_V1
Anexo 2	QuestRAF2009	Relatório da Actividade Formativa do ano de 2009
Anexo 3	Síntese de perspectivas em contraponto	A Análise de Necessidades em Contraponto (Silva, E., s/d : 1-2)



## MATRIZ DE REDUÇÃO DE DADOS

Categoria / Dimensão	Unidades de Contexto / Registo	Inferências
<b>1. Percurso académico e representações sobre o tipo de qualificações académicas</b>		
Dirigente Político	"(...) a licenciatura é a primeira etapa de formação superior da formação ao longo da vida. Quer dizer, as pessoas estão sempre em evolução constante e já não estamos em tempos de tirarmos uma licenciatura e dizermos ok" (p. 40).	"Não há formação contínua sem formação inicial" (Malglaive, 1995: 20-21).
Dirigente Intermédio 1.º Grau	"(...) nos dias que correm, há uma grande necessidade das pessoas se valorizarem, também, para efeitos (...) do trabalho que a gente exerce a nível profissional" (p. 24).	A formação como mecanismo legitimador (Quadro 6).
Assistente Operacional 3	"Fiz a primária até à 4.ª Classe. (...) depois, vim trabalhar para a Câmara. (...) tirei o 9.º ano na Associação Comercial (...) e tirei o 12.º Ano de Escolaridade na Escola Profissional (...), nas Novas Oportunidades" (p. 5).	Menos escolarizados têm dificuldade de acesso à formação contínua e mais sujeitos às "estruturas de dominação" (Quadro 6).
Assistente Operacional 4	"Fiz uma interrupção no 6.º ano (...), mas, passados uns tempos, verifiquei que não era solução e que não poderia ficar por ali. Comecei a estudar outra vez (...), à noite. Por unidades, concluí o 9.º ano. (...) foi com muito esforço que cheguei até ali, (...)" (p. 6).	"[...] Um segundo tipo de continuidade consiste em atribuir à formação contínua um papel de correcção das insuficiências da formação inicial" (Malglaive, 1995: 20-21).
<b>2. Desafios percebidos pelo trabalho</b>		
Dirigente Político	"Na área da educação o principal objectivo do Município é garantir as competências que são transferidas pelo Ministério da Educação. [...] Na Acção Social, (...) temos um grande projecto (...), que é a intervenção junto da área da deficiência" (p. 38).	Conceitos de competências vertidos no Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea (2001: 887, citado por Silva, 2006: 282-283).
Dirigente Intermédio 1.º Grau	"... em termos de curto prazo, é a conclusão do projecto de modernização administrativa (...). Em termos de médio prazo (...) será mantê-lo, assegurar a sua estabilidade, a sua estabilização" (p. 32).	"modificar, em consequência, as práticas (...), de organização do trabalho, de gestão" (Le Boterf, 2005: 8)
Dirigente Intermédio 2.º Grau	"(...) a nossa Unidade Orgânica confronta-se com um enorme desafio. (...) Acho que a ideia é dar-lhe as competências que sempre teve, (...) que acompanhe todo o processo de mudança e de modernização administrativa que se quer implementar (...), a par de todos os projectos que fazem parte da política municipal (...)" (p. 34).  "Esperam que trabalhem, que sejamos dinâmicos, que inovemos e que estejamos à altura" (p. 34).	Falta de consciencialização dos entrevistados sobre as implicações da avaliação das competências em sede de aplicação do SIADAP 3  "as práticas da flexibilidade, (...) que vergam as pessoas" (Sennett, 2001: 73) "da produção de excessos de trabalho concentrados num reduzido número de pessoas multi-especializadas".
Técnico Superior 1		
Técnico Superior 2	"o sistema informático" (p. 28).	Contributo das Tecnologias de Informação e Comunicação
Assistente Técnico 1	"(...) os desafios que nos foram postos este ano, é quase tudo trabalho que nós não fazíamos" (p. 11).	"modificar, em consequência, as práticas (...), de organização do trabalho, de gestão" (Le Boterf, 2005: 8)
Assistente Técnico 5	"A modernização administrativa é (...) um desses desafios" (p. 22).	Adopção de sistemas de "canais de comunicação e de informação mais eficazes" (Pires, 2005: 66)
Assistente Operacional 3	"O meu grande desafio (...) é conseguir servir melhor os munícipes, mais rápido e com eficácia" (p. 5).	Mecanismos de legitimação, nomeadamente "adaptação à polivalência".
<b>3. Recursos Humanos e sua qualidade</b>		
Dirigente Político	"(...) atendendo àquilo que é a realidade do Município, atendendo àquilo que é a realidade do	A formação não granjeia qualquer centralidade.

## MATRIZ DE REDUÇÃO DE DADOS

	orçamento que este Município consegue suportar, tem havido uma grande inquietação em escolher recursos qualificados para as áreas chave” (p. 38).	
<b>Dirigente Intermédio 1.º Grau</b>	“(…) há uma lacuna que toda a gente sabe, inclusive o sr. Presidente, que é na área informática. Acho que, de facto, precisávamos de um Engenheiro Informático” (p. 32).	Novos mecanismos de controlo que os sistemas informáticos.
<b>Técnico Superior 1</b>	“(…) eu penso que os já existentes, de facto, tenham já feito um bom trabalho, mas em termos de chefias [...] não funciona muito bem”(p. 25).	“qualificação das chefias de nível intermédio”(Martins, 1999: 85).
<b>Técnico Superior 2</b>	“(…) um projecto de arquitectura só pode ser apreciado por um Arquitecto e nós não temos nenhum Arquitecto na Divisão do Urbanismo” (p. 28).  “O que falha aqui é, talvez, a chefia não ser uma chefia activa. Ele só reage depois do problema aparecer” (p. 28).	“(…) novos perfis de chefias de nível intermédio (...), cuja formação lhes permita dispor de forma racional todos os elementos internos à empresa e à articulação desta com o exterior” (Martins, 1999: 85).
<b>Assistente Técnico 4</b>	“Os recursos humanos, acho que são os suficientes. Agora, é preciso ter um espírito de trabalho e de dedicação e isso é que eu não sinto nalgumas pessoas” (p. 19).	Reconhecimento “mitigado” no incremento da “motivação e automotivação”
<b>Assistente Técnico 5</b>	“Eu acho que sim. Se eles forem potencializados, são suficientes para dar respostas. Agora, têm que ser potencializados” (p. 22).  “É assim. Acho que passa primeiro pelos próprios funcionários. Eles necessitam de muito mais brio profissional, empenho, zelo e depois a formação. Também a formação. Penso que falta muito no Município” (p. 22).	Supremacia dos mecanismos de legitimação em relação aos benefícios da formação.
<b>Assistente Operacional 3</b>	“(…) temos bom pessoal com capacidade para dar resposta a qualquer tipo de serviço” (p. 5).	Reconhecimento “mitigado” no incremento da “motivação e automotivação”
<b>Assistente Operacional 4</b>	“Não, de maneira alguma. Ainda falta aqui muita coisa. [...] Nos dois sentidos. Mas, se calhar, é mais a qualidade” (p. 8).	“reprodução da força de trabalho” e “disciplinação panóptica do trabalho”, segundo as lógicas do Sistema de Gestão da Qualidade Total.
<b>4. A formação e seus significados</b>		
<b>Dirigente Político</b>	“Eu não penso que as pessoas tenham que apostar necessariamente com a sua formação base, se não estiverem a trabalhar nessa área. (...) eu até posso ser Engenheiro Civil, mas se eu estou a trabalhar em projectos e estou até a fazer essencialmente a parte de desenho ou estou a acompanhar projectos no Gabinete, não vou tirar uma formação, se calhar, em acompanhamento de obra. Quer dizer, as pessoas têm de adequar é a formação” (p. 40).  “A formação para atingir objectivos muito específicos da organização, essa sim, pode ser facultada pela organização” (p. 39).  “(…) todas as organizações devem ser entidades facilitadoras da formação ao longo da vida. Mas essa vontade não tem que ser imposta. Tem que partir de cada um dos colaboradores da organização em se valorizarem, (...)” (p. 39).	Consciência de que cada profissional está sujeito a percursos profissionais não lineares.  Novos perfis de trabalhadores, caracterizados “não apenas com conhecimentos científicos e práticos, mas também possuidores de uma cultura geral que lhes permita descodificar e lidar com realidades complexas e de pouca visibilidade” (William, 1993: 93-95).  “- a função de recuperação; - a função curativa e a função preventiva” (Münch, 1996: 4).  Mecanismos de legitimação: “apropriação pela organização de novas formas de controlo do conhecimento promovendo a transformação das pessoas em função dos interesses da organização”, “efeitos no plano das regulações sociais no interior da empresa, fidelizando os trabalhadores, tornando-os potencialmente mais lúcidos ainda que os torne mais frágeis quanto às antigas estruturas de

## MATRIZ DE REDUÇÃO DE DADOS

		<p>integração no grupo de colegas” (Quadro 6).</p> <p>Papel facilitador de uma estratégia para que, “actuais grupos de pessoas possam aceder aos postos de trabalho futuros mediante uma formação que lhes permita mudar de carreira” (Meignant, 1999: 54).</p>
Dirigente Intermédio 1.º Grau	<p>“A formação é sempre importante para (...) os profissionais do nosso Município, porque (...) têm uma média de idade relativamente baixa. Portanto, a formação é encarada como um factor de valorização profissional e, para além disso, também acho que deve ser encarada como um factor de valorização pessoal. Disso não tenho dúvidas também” (p. 32).</p> <p>“...a nossa estratégia tem sido ao longo de todos estes anos de fazermos maioritariamente a nossa formação naqueles pacotes que foram aprovados na antiga Associação de Municípios” (p. 32).</p>	<p>Os profissionais mais novos necessitam de maior desenvolvimento profissional e pessoal.</p> <p>“possui competência profissional aquele que dispõe de conhecimento, destrezas e capacidades exigidas por uma profissão, (...) e predisposição, para participar de forma actuante no ambiente profissional que o envolve e no seio da organização do trabalho” (Santos, 2001: 181)</p> <p>Perspectiva positivista “para justificar a formação” (Silva, E., s/d: 1).</p> <p>Práticas formativas de simples conformidade com o Sistema de Gestão da Qualidade.</p> <p>Planos de formação colectivos incapazes de terem em total consideração cultura organizacional.</p>
Dirigente Intermédio 2.º Grau	<p>“A formação abre horizontes. Faz com que tomemos a consciência que temos muito para apreender. (...) mas não podemos estar sempre pendurados na formação. A formação complementa um trabalho individual todos os dias, no sentido de nos aperfeiçoarmos (...). Não só nas tarefas, mas que nos obriga a pensar, a programar, a planear, a inovar” (p. 34)</p> <p>“Assiste-se a um fenómeno aqui na Câmara (...) em que os colaboradores fazem por se qualificar cada vez mais, tirando cursos universitários e favorecem sempre a organização. (...) porque temos cada vez mais pessoas qualificadas e às quais podemos recorrer” (p. 35).</p> <p>“Em vez de recrutar externamente, vamos recorrer a essas pessoas para responder a (...) desafios com que somos confrontados todos os dias, (...), não só pelo Órgão Executivo, mas pelas entidades externas, pela legislação, pela descentralização de competências” (p. 35).</p>	<p>A formação não é encarada como remédio para enfrentar todas as necessidades individuais e organizacionais.</p> <p>“atribuição de poderes (...) para a resolução pontual de problemas, sem necessidade de recorrer, como habitualmente acontece, aos superiores hierárquicos” (Martins, 1999: 69);</p> <p>“a estrutura das empresas simplifica-se (diminuição dos níveis hierárquicos, descentralização das decisões e da responsabilidade, maior participação do pessoal na tomada de decisão), eleva-se o nível de cooperação funcional” (Pires, 2005: 66).</p> <p>“Sem (...) possibilidade de referência colectiva, o profissional, é remetido para a sua solidão e para riscos que esta acarreta sobre o saber agir” (Le Boterf, 2005: 24)</p> <p>“(...) a formação contínua desempenha (...): - a função de inovação (...)” (Münch, 1996: 4).</p> <p>“(...) a formação profissional contínua está envolvida, de uma forma inovadora,</p>

## MATRIZ DE REDUÇÃO DE DADOS

		<p>na concepção da organização laboral e dos processos de trabalho” (Münch, 1996: 4).</p> <p>Perspectiva construtivista “<b>Transformação dos indivíduos</b>”</p> <p>“(…) os recursos humanos são considerados (…) parte da estratégica global das organizações” (Martins, 1999: 70).</p> <p>“prosseguir não só com uma estratégia de redução dos custos de produção e de aumento de qualidade e de variedade dos produtos e serviços, mas encarar também os recursos humanos como o recurso mais valioso e verdadeiramente estratégico” (Estêvão, 2001: 186).</p> <p>“(…) a formação pode retoricamente estar a ser concebida de forma estratégica e apontar para a valorização do capital humano e na prática não passar de uma mera variável de ajustamento do sujeito programável ao seu local de trabalho” (Estêvão, 2001: 188).</p> <p>Há a consciência que a formação facilita, nomeadamente “a integração; a promoção; a mobilidade interna” (Meignant, 1999: 64-66).</p>
Assistente Técnico 2	<p>“Claro que a formação é muito importante. Todos os dias estão a sair decretos novos. Todos os dias há leis novas. Todos os dias há situações novas que nos surgem e com a formação ajuda-nos muito mais” (p. 13).</p>	<p>“(…) a rotina anestesia o espírito” (Sennett, 2001: 55)</p> <p>“(…) a formação contínua desempenha (...): - a função de adaptação; - a função de recuperação (...)” (Münch, 1996: 4).</p> <p>Formação numa dimensão “adaptativa e instrumental” (Dubar, 1995: 101).</p>
Assistente Técnico 3	<p>“O problema é (...) incutir que a preparação da pessoa tem de passar pela formação. Porque, sem isso, vai ser tipo chapa 5. Começa a ser mecanicista (...). Nós queremos cá funcionários que pensem também pela cabeça deles” (p. 18).</p>	<p>Perspectiva construtivista da formação: “de qualificação para a vida laboral e social” (Silva, E., s/d: 2).</p>
Assistente Técnico 5	<p>“(…) indo (...) ao encontro das necessidades de cada posto de trabalho” (p. 22).</p>	<p>“(…) quebrar a rotina” (Sennett, 2001: 60)</p> <p>“(…) a formação contínua desempenha (...): - a função de adaptação” (Münch, 1996: 4).</p> <p>“(…) toda a formação inicial ou contínua deve ser orientada para a acção” (Santos, 2001: 181).</p>
<b>5. O lugar da formação no Município</b>		
Dirigente Político	<p>“(…) eu acho que as pessoas têm de adequar a formação ao percurso de vida. Esse é o ponto fundamental. Tirar formação só para meter na gaveta pode ser bonito, mas não é proficuo nem para</p>	<p>- Formação inicial; - Formação contínua; - Formação de aperfeiçoamento; - Formação de promoção ou derivada de projectos de carreira; - formação para</p>

## MATRIZ DE REDUÇÃO DE DADOS

	<p>as pessoas nem para o país. Estamos a financiar muitas vezes formação que não vai repercutir-se socialmente. Sendo assim, não tem interesse” (p. 40).</p>	<p>melhoria das atitudes dos trabalhadores face ao trabalho; - Formação de reciclagem e de reabilitação dos trabalhadores e Formação preventiva” (Brunet e Belzunegui, 2003: 29).</p> <p>“A relação com o saber e a relação com o poder entrelaçam-se e envolvem-se mutuamente no processo de formação: lugar de organização e gestão do acto de formação” Lesne (1977: 40).</p> <p>Mecanismos de legitimação: “apropriação pela organização de novas formas conhecimento promovendo a transformação das pessoas em função dos organização” (Quadro 6).</p>
<b>Dirigente Intermédio 1.º Grau</b>	<p>“Projectando novas áreas de intervenção. (...) diminuir lacunas eventualmente existentes e de uma forma dinâmica(...)” (p. 33).</p>	<p>“A formação «terapêutica»” (Dubar, 1995: 94-98).</p>
<b>Dirigente Intermédio 2.º Grau</b>	<p>“Entendo que a formação não pode ser só técnica. Tem de ser uma formação humanista. Compete-nos a nós dirigentes, muitas vezes, inculcar isso nos colaboradores. Procurar que a formação também tem essa parte referente à cidadania, ao espírito de trabalho em equipa, às estratégias de liderança” (p. 34).</p> <p>“Não estão muito consonantes com as exigências da nossa actividade. Ficam sempre um bocadinho aquém, porque os formadores, muitas vezes, não têm experiência na área das Autarquias” (p. 34).</p>	<p>Procura de uma política de formação que vá além da dimensão “adaptativa e instrumental” (Dubar, 1995: 101).</p> <p>“(…) os novos contextos de trabalho exigem um grau de participação crescente, perspicácia, criatividade, maior autonomia e responsabilidade” (Santos, 2001: 181).</p>
<b>Assistente Operacional 2</b>	<p>“(…) nós devemos fazer cursos profissionais, (...) para nos actualizarmos, porque as coisas estão sempre a mudar” (p. 3).</p>	<p>“A formação «terapêutica»” (Dubar, 1995: 94-98).</p> <p>Mecanismos de legitimação: “de domesticação dos trabalhadores”, “da adaptação à polivalência” (Quadro 6).</p>
<b>Assistente Operacional 3</b>	<p>“(…) não há nenhuma diferença entre o funcionário que foi fazer a formação e o funcionário que não vai fazer formação. [...] deveria de haver o reconhecimento aos olhos de todos os funcionários e de todas as pessoas, que valeu a pena àquele funcionário fazer formação” (p. 6).</p> <p>“A opinião que eu tenho (...), é que há muitos formadores que não são as pessoas indicadas para o tipo de formação que estão a dar” (p. 5).</p>	<p>“A formação (...) de uma promoção interna; (...) da ambição de uma promoção social” (Dubar, 1995: 94-98).</p> <p>Necessidade de adopção de modalidades formativas, nomeadamente a formação-acção, a formação no posto de trabalho.</p> <p>Necessário potenciar a imbricação dos três “Modos de Trabalho Pedagógico” (MTP), invocados por Lesne (1977: 43).</p>
<b>6. Relação da formação com a gestão de recursos humanos</b>		
<b>Dirigente Político</b>	<p>“Por acaso eu sou uma pessoa muito sensível em relação à formação. Acho que todas as pessoas não devem dar por concluída nunca a sua formação” (p. 40).</p> <p>“Não podemos impedir que as pessoas progridam. Sendo que aí há uma parte importante de colaboração, de compreensão e de facilitar que as pessoas progridam na carreira” (p. 39).</p>	<p>Perspectiva Construtivista “<b>articular objectivos individuais e organizacionais</b>”, com vista ao possível recrutamento interno.</p> <p>Consolidação das qualificações dos recursos humanos necessárias e consequente mais-valia da possibilidade do recurso ao recrutamento interno.</p> <p>“(…) da formação profissional contínua, com a finalidade de apetrechar os</p>

## MATRIZ DE REDUÇÃO DE DADOS

		sujeitos com novos saberes e competências técnicas e sociais capazes de responder positivamente às mudanças e à reestruturação do mundo do trabalho” (Sarmiento, M. <i>et al.</i> , 2009: 29).
<b>Dirigente Intermédio 1.º Grau</b>	“(…) sem formação não podemos falar em recursos humanos, nem muito menos em estratégia de recursos humanos. Portanto, a formação é fundamental, é um vector fundamental, um pilar base de qualquer estratégia de recursos humanos” (p. 32).	“(…) as estruturas de formação existentes, (…) têm um papel vital enquanto elementos geradores de mudança interna nas empresas [organizações, dizemos nós] e enquanto fornecedores de mão-de-obra qualificada” (Santos, 2001: 185).  A formação “acaba por se constituir numa verdadeira microtecnologia de gestão de recursos humanos ou num instrumento de gestão em que a cidadania não emerge como prioritária” (Estevão, 2001: 188).
<b>Dirigente Intermédio 2.º Grau</b>	“Acho que a formação (...), se for bem aplicada, se for bem estruturada, se for bem escolhida e conduzida, poderá ser um elemento muito importante ao nível da gestão dos recursos humanos” (p. 35).  “(…) pessoas que se qualificam, (...) são factor de motivação para os restantes colegas, porque parece que os tira um pouco do marasmo em que caíram. (...) Transmitem-lhes, se calhar, alguma informação, alguma competência que, entretanto, tenham adquirido e isso terá resultados consideráveis. Não só no dia-a-dia, mas a nível do SIADAP também” (p. 35).  “E penso que essas pessoas que se estão a qualificar têm sido fortes factores de motivação e de ajuda” (p. 35).	A formação funciona como instrumento de gestão de Recursos Humanos ao serviço da evolução na/das organizações.  “a motivação para a formação resulta sempre e ao mesmo tempo da relação entre expectativas e as finalidades” (Malglaive, 1995: 248).  Benefícios da formação: “promove a eficiência”, “incrementa a motivação e automotivação”, “promove social e culturalmente os trabalhadores” e “induz processos transformadores” (Quadro 6).
<b>Técnico Superior 2</b>	“(…) eles não vêem a formação como uma forma de progredir. Eles vêem a formação como uma forma de facilitar o trabalho que eles fazem. Eles só vêem a formação no sentido de cumprir um patamar, manter” (p. 30).	“pura adaptação ao mercado de trabalho” (Fischer, 1978: 42).
<b>Assistente Técnico 4</b>	“(…) o que me parece e tem acontecido nesta casa, é que essa formação não tem resultado na possibilidade de rentabilizar os recursos. Vão à formação, ficam no seu cantinho e, sinceramente, não vejo, salvo um caso ou outro, que tenha surtido grandes efeitos” (p. 19).	“a formação realiza o contrário daquilo que se diz para que foi feita: ela não realiza a igualdade de oportunidades, ela tem uma função selectiva, é pura adaptação ao mercado de trabalho” (Fischer, 1978: 42).
<b>Assistente Operacional 1</b>	“Não tenho visto grandes mudanças (...). Para já. Também teve muitos anos sem formação (...). Acho que só agora está a começar a aparecer mais formação” (p. 1).  “Mais humanidade. Mais interesse pelos colegas, começando pelas chefias. Acho que há um desinteresse pelo bem-estar dos funcionários” (p. 1).	“(…) as funções de reprodução da estrutura social, confirmando as posições sociais no campo profissional e cultural e acompanhando a categorização social em termos de classe, divisão de trabalho e estratificação do poder” (Estevão, 2001: 199).
<b>Assistente Operacional 3</b>	“(…) não tem dado grandes frutos em nada, nem no trabalho, nem nas carreiras das pessoas. Estou a falar dos serviços externos” (p. 6).	Terminada a frequência de acções de formação continua, não são percebidos resultados de eficácia da formação.
<b>Assistente Operacional 4</b>	“(…) o próprio funcionário fica habilitado para poder fazer várias tarefas. Pode ser reaproveitado para outro sector, uma vez que ele tem formação” (p. 9).	“pura adaptação ao mercado de trabalho” (Fischer, 1978: 42).
<b>7. Opinião sobre o processo de análise de necessidades</b>		

## MATRIZ DE REDUÇÃO DE DADOS

Dirigente Intermédio 1.º Grau	“O diagnóstico de necessidades (...) é uma peça chave no nosso processo de certificação de Serviços (...), tem sido bem conduzido e que é tecnicamente válido” (p. 33).	“um processo duplamente hierárquico: o modo de participação das chefias da organização e do saber pericial”.  Perspectiva positivista: um processo de “mascaramento de relações de poder”, de “justificar a formação” e de “racionalidade tecnocrática e economicista” (Silva, s/d: 1).
Dirigente Intermédio 2.º Grau	“A pessoa que o faz (...), vê-se é confrontado com a falta de colaboração das outras Unidades Orgânicas” (p. 35).	Um processo conforme a perspectiva construtivista: “articular objectivos individuais e organizacionais em matéria de formação e desenvolvimento pessoal e organizacional” (Silva, s/d: 1).
Técnico Superior 2	“O problema, é depois o plano, ou seja, (...) aquilo é feito em pacotes, por empresas, em função de necessidades de outros municípios e, (...) ou temos a sorte de ter escolhido necessidades que são comuns a outros municípios, e tudo bem, ou, senão, paciência” (p. 30).	Perspectiva Positivista “ <b>concepção utilitarista e ortopédica da formação</b> ” e numa perspectiva de “formando desamparado”  Perspectiva positivista: um processo de “mascaramento de relações de poder”, de “justificar a formação” e de “racionalidade tecnocrática e economicista” (Silva, s/d: 1).
Assistente Técnico 1	“A escolha é feita conforme o nosso interesse. (...) vamos escolhendo aquela formação que mais se adequa a nós, ao trabalho que desenvolvemos” (p. 14).	Um processo que obedece à perspectiva positivista: “expressão e legitimação dos interesses de quem detém o poder, fazendo da auscultação uma formalidade necessária para justificar a formação «encomendada»”
Assistente Operacional 1	“(…)passam os papéis, quase a obrigar as pessoas a inscreverem-se e, depois, não se sabe mais nada” (p. 2).	Perspectiva Positivista “ <b>Mascaramento de relações de poder</b> ” (Silva, s/d: 2).
Assistente Operacional 3	“(…) a forma como as pessoas aceitam a formação é que é mais crítica, porque, (...), se calhar, como as formações têm sido dadas, não têm dado grande frutos” (p. 6).  “mentalizar-nos de que o mundo está a mudar e que as coisas estão a mudar e que (...) temos de tomar um novo rumo, para nos enquadrarmos com as novas tecnologias que agora temos no trabalho” (p. 5).	Perspectiva construtivista: “articulação entre contextos de trabalho e contextos de formação” e numa perspectiva positivista, como “terapia laboral”, de “identificação de carências” e “prévio à formação” (Silva, s/d: 1-2).
Assistente Operacional 4	“É assim, o processo satisfaz (...) só que não passa do processo para a frente. Nós já fizemos vários questionários e, no entanto, não passou muito daí” (pp. 9-10).  “(…) as pessoas já se vêm revoltando um bocadinho (...), já não querem fazer questionários nenhuns, porque sabem que não passam de questionários” (p. 10).	Um processo conforme a perspectiva construtivista: “articular objectivos individuais e organizacionais em matéria de formação e desenvolvimento pessoal e organizacional” (Silva, s/d: 1).  Duas perspectivas no mesmo processo. Perspectiva construtivista: “permitindo articular objectivos individuais e organizacionais” e de “componente do diagnóstico organizacional”; perspectiva positivista: “a circunscrição à dimensão técnica do trabalho” e de “racionalidade Técnica e economicista” (Silva, s/d: 1)  Perspectiva Positivista “ <b>concepção utilitarista e ortopédica da formação</b> ” ... “formando desamparado”.  Descredibilização dos processos de análise de necessidade de/em formação junto dos trabalhadores do Município.

