

Manuel Jacinto Sarmento | Ana Paula Marques | Fernando Ilídio Ferreira

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

POLÍTICAS E PRÁTICAS DE FORMAÇÃO

Manuel Jacinto Sarmiento | Ana Paula Marques | Fernando Ilídio Ferreira

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

POLÍTICAS E PRÁTICAS DE FORMAÇÃO

Título: Administração Local - Políticas e Práticas de Formação

Autores: Manuel Jacinto Sarmento

Ana Paula Marques

Fernando Ilídio Ferreira

© Braga Books e Universidade do Minho

Braga Books

Rua de S. Gonçalo, 4 - 710-310 Braga

Tel./Fax: 253 216 448

www.bragabooks.com | info@bragabooks.com

ISBN: 978-989-96152-0-5

Depósito Legal: 295079/09

Execução Gráfica: Tadinense - AG | www.tiptadinense.pt

Tiragem: 1000 exemplares

Maio 2009

Prefácio	7
Introdução	11
Capítulo I.	
Políticas de Formação na Modernização da Administração Local	15
1. Transformação do Estado e da Acção Pública	15
2. Programa Foral e a Modernização da Administração Local	22
3. Modelos e Lógicas de Formação profissional	28
Capítulo II.	
Acção Política e Gestão da Formação – O caso da CMP	35
1. Introdução	35
2. Metodologia do Estudo de Caso	38
3. Concelho do Porto e da População da Câmara	39
3.1. Cidade do Porto: indicadores sócio-económicos e culturais	39
3.2. Trabalhadores da Câmara	43
3.3. Programa Político, Plano de Actividades e Prioridades Municipais	50
4. Formandos e Formadores	53
4.1. Beneficiários da Formação Foral no ano de 2005.....	54
4.2. Participação dos formandos na construção do Plano de Formação	58
4.3. Formação segundo o olhar dos formandos	62
4.4. Os formadores.....	67
4.5. Considerações acerca do Guia de Procedimentos do Formador	70
5. Processo de Implementação e Lógicas de Formação	72
5.1. Como a formação é implementada.....	72
5.1.1. Natureza e formato das acções	75
5.1.2. Orientação pedagógica.....	77
5.1.3. Impacto da formação.....	78
5.2. Lógicas de organização da formação	81
5.2.1. Organização da formação.....	81
5.2.2. Princípios da formação.....	84
5.2.3. Síntese interpretativa	87
6. Uma Síntese Interpretativa	92

Capítulo III.

Cultura de Cooperação e Formação Intermunicipal

– O caso da AMVC.....	95
1. Introdução	96
2. Metodologia do Estudo de Caso	98
2.1. Pressupostos e pertinência da escolha da AMVC.....	98
2.2. Principais técnicas de recolha e tratamento de informação.....	99
2.2.1. Entrevistas aprofundadas aos actores institucionais.....	100
2.2.2. Grupos de discussão aos “promotores” da formação.....	100
2.2.3. Entrevistas aos funcionários autárquicos.....	101
2.3. Balanço metodológico: potencialidades e limites.....	102
3. Orgânica e Objectivos da AMVC	104
4. Actores, Práticas e Trajectórias Formativas	106
4.1. Formação realizada no âmbito do Foral.....	106
4.2. Impactos da formação nas autarquias.....	112
4.2.1. Perfil e actividade desempenhada.....	113
4.2.2. Retrato da formação frequentada.....	115
4.2.3. Mudanças profissionais e organizacionais.....	123
4.3. Papel dos “promotores” de formação.....	127
5. Avaliação e Dinâmica dos Processos Formativos	135
5.1. Dinâmicas inter-institucionais: para uma cultura de cooperação.....	135
5.2. Promoção da formação versus “cultura de resistência”.....	139
5.3. Bloqueios e boas práticas no processo formativo.....	144
6. Desafios e Recomendações para a Formação na Administração Local	151

Capítulo IV.

Construção de uma Rede Territorial de Formação e Desenvolvimento

– O caso VALIMA–VALIMAR.....	155
1. Introdução	156
2. Metodologia do Estudo de Caso	158
3. Lógicas da Formação: Eixos e Questões de Pesquisa	161
3.1. Formação e desenvolvimento rural.....	161
3.2. Formação e modernização da administração local.....	162
3.3. As lógicas e os efeitos da formação.....	163
3.4. A construção de uma rede territorial de formação.....	164

4. Caracterização do Território e dos Níveis de Educação e Qualificação da População	166
5. Caracterização dos Recursos Humanos da Administração Local	169
6. Caracterização da Formação Realizada no Âmbito do Programa Foral ..	171
7. Perspectivas dos Actores Sobre o Território, a Formação e o Programa Foral	173
7.1. Perspectivas sobre a Associação e o território.....	173
7.2. Perspectivas sobre o Programa Foral.....	175
7.3. Perspectivas sobre os efeitos da formação.....	178
7.3.1. Perspectivas dos operários e auxiliares.....	178
7.3.2. Perspectivas dos dirigentes.....	181
7.4. O papel mediador dos gestores de formação.....	184
7.5. Potencialidades da modalidade de formação-acção.....	188
7.5.1. Formação-acção em Cartografia e Ortofotografia – “vestir a camisola do território”.....	190
7.5.2. Formação-acção em Certificação da Qualidade – de processo instituído a instituinte.....	193
8. Uma Síntese do Estudo	196
9. Desafios da Construção de uma Rede Territorial de Formação e Desenvolvimento	201
Referências Bibliográficas	211

Capítulo III

Cultura de Cooperação e Formação Intermunicipal O Caso da AMVC¹³

Ana Paula Marques
Rosa Vieira
Bruno Pereira

Neste capítulo iremos apresentar o estudo de caso relativo à Associação de Municípios de Vale do Cavado (AMVC) constituída por oito autarquias (Amares, Barcelos, Braga, Esposende, Terras de Bouro, Vila Verde, Póvoa de Lanhoso e Vieira do Minho)¹⁴. Correspondendo à sub-região do Vale do Cávado, a intervenção da AMVC tem vindo a caracterizar-se pela mobilização de vários actores institucionais na formação contínua, no âmbito do Programa Foral (e.g. autarquias, centros de formação, entidades privadas de formação), realizados nos últimos cinco anos. Nesse sentido, são alvo de análise as práticas de formação profissional nas autarquias, tendo em consideração os impactos profissionais/individuais e organizacionais/colectivos percebidos pelos beneficiários das acções. Em particular, realça-se, neste estudo de caso, o papel dos “promotores” no desenvolvimento de uma “cultura” de formação no contexto da Administração Local, bem como as percepções e os posicionamentos dos vários interve-

13. Este estudo de caso foi coordenado por Ana Paula Marques, professora e investigadora do CICS (Centro de Investigação em Ciências Sociais) da Universidade do Minho.

14. O trabalho aqui apresentado resulta da colaboração directa de vários outros actores sociais que integram a AMVC, as entidades formadoras e os municípios do agrupamento, em especial, a disponibilidade e o apoio efectivos dos mesmos na execução das diferentes tarefas previstas (e.g. realização de reuniões na sede da AMVC, visitas às câmaras do agrupamento, realização de entrevistas, fornecimento de informações complementares).

nientes nos processos formativos. Na sistematização da informação procurou-se identificar sobretudo as situações de “boas práticas” de formação profissional ao abrigo do Programa Foral, bem como alguns dos seus principais bloqueios. O capítulo termina enfatizando a importância de se promover uma cultura de cooperação intermunicipal e de formação no contexto da Administração Local.

1. Introdução

A importância de que se reveste actualmente a Administração Local, no quadro da crescente incerteza económica, tem sido destacada em diversos estudos nacionais e internacionais (Ruivo, 2000; Costa, Felizes e Neves, 1999; Autés, 2001; Agnew, 1987). Com efeito, face à complexidade crescente dos problemas sociais e dos serviços a que são solicitadas responderem, as autarquias têm vindo a assumir um papel essencial no desenvolvimento económico e social da região e do país a que pertencem. Por esta razão, estas têm vindo a reivindicar tanto maior autonomia e competência de intervenção em áreas diversas e inovadoras (e.g. educação e formação dos trabalhadores, competitividade regional e dos sistemas produtivos territoriais, ordenação equilibrada e sustentável do território regional), como maior dotação de recursos financeiros por parte do Orçamento de Estado. Porém, para a exequibilidade das novas missões, a Administração Local necessita de ser reformada nos seus modelos e lógicas de funcionamento organizacional, por um lado, e no tipo e natureza do trabalho executado, a par da transformação nos perfis de competências exigidas pelos diversos profissionais, por outro.

Com efeito, os profissionais da Administração Local são, cada vez mais, solicitados a desempenharem funções de planeamento, coordenação e dinamização de equipas de trabalho, entre outras, que assentam na mobilização de um conjunto de saberes e competências de cariz informal, tácito ou colectivo. Além de necessidades simultâneas de polivalência e especialização, os funcionários devem ser capazes de fazer face às diversas e complexas situações de trabalho, ter capacidade de iniciativa e responsabilidade pelos objectivos/ missão delineados. Tal oscila entre o reconhecimento de saberes de experiência e o aperfeiçoamento contínuo a que se encontram submetidos na actual lógica de modernização dos serviços municipais.

Do diagnóstico realizado por Canário *et al.* (2002) sabe-se que a principal fragilidade das autarquias no domínio da formação consistia no seu comportamento de cliente passivo da formação disponível no “mercado de formação”, em particular, a formação de “catálogo” proposta pelas entidades formativas que intervinham na zona territorial de abrangência do município. A explicação então avançada para esta situação foi dada com base na ausência de uma “cul-

tura de formação”, de “cultura de projecto e de “meios organizativos” que se verificava na maioria das autarquias-alvo daquele diagnóstico. Nesse sentido, um dos objectivos que o presente estudo visou foi o de tentar compreender as razões daquela ausência junto dos actores sociais que têm a função de “promoverem” a formação nas autarquias de que fazem parte.

Para uma “mudança de paradigma” mais adequado às actuais exigência e padrões de competitividade, torna-se indispensável portanto implementar modelos organizacionais participativos e descentralizados, como, igualmente, se exige uma elevação do perfil de base dos funcionários que, como sabemos, apresentam um défice de qualificações escolares e profissionais, constituindo, de resto, um dos pontos críticos referenciados no diagnóstico atrás citado (Canário *et al.* 2002: 31). Assim, se compreende a importância de que se reveste o Programa Foral, simultaneamente, como uma “oportunidade” e um “desafio” no contexto de reforma das instâncias públicas, comum à OCDE, e indissociável do processo de integração económica de natureza supranacional, nomeadamente no processo de construção da União Europeia.

Considerando as múltiplas e crescentes interdependências dos municípios que integram a sub-região do Cávado (NUT III)¹⁵, torna-se imperioso enquadrar a acção da Associação de Municípios do Vale do Cávado (AMVC)¹⁶ na avaliação dos impactos do Programa Foral, no perfil de competências dos funcionários e na modernização das autarquias.

Por conseguinte, o presente estudo de caso da AMVC visou, sobretudo, articular a análise das competências e desempenhos profissionais, das estratégias de qualificação e das representações e expectativas dos actores sociais envolvidos (individuais e colectivos) com as dinâmicas organizacionais e os intensos processos de mudança em curso ao nível das políticas públicas (e.g. económicas, de emprego e formação) nacionais e internacionais. Neste esforço de avaliação do impacto da formação realizada no âmbito da AMVC procurou-se destacar algumas “boas práticas” existentes ao nível da formação profissional realizada, sem descurar, igualmente, o conhecimento quer dos factores promotores, quer dos constrangimentos ou obstáculos identificados.

15. Na Região Norte (NUT II) fazem parte as seguintes sub-regiões (NUT III): Minho-Lima, Cávado, Ave, Grande Porto, Tâmega, Entre Douro e Vouga, Douro, Alto Trás-os-Montes.

16. Nesta análise, iremos ter presente os dados disponíveis pela sub-região do Cávado, como os dos municípios que integram a área territorial de abrangência da AMVC que, além dos seis municípios daquela sub-região (Amares, Barcelos, Braga, Esposende, Terras de Bouro e Vila Verde) estão incluídos municípios de outras sub-regiões, nomeadamente Póvoa de Lanhoso e Vieira do Minho, que integram a NUT do Ave, e Montalegre, que integra a NUT III de Alto Trás-os-Montes. Em relação a este último Município, importa referir que, em 2003, deixou de fazer parte da área de abrangência da AMVC.

De uma forma esquemática, os objectivos que norteiam o estudo de caso são os seguintes:

- Identificação das dinâmicas inter/intraorganizacionais desencadeadas no âmbito do Programa Foral, em especial os principais interlocutores responsáveis pela realização de acções de formação envolvidos nas fases de diagnóstico, implementação e avaliação das acções realizadas;
- Caracterização das situações, dos formandos e das trajetórias formativas desenvolvidas na AMVC, enfatizando os principais impactos da formação profissional nos processos de mudança ao nível individual e organizacional;
- Aferição do alcance do gestor da formação, isto é, dos “promotores” no desenvolvimento das acções de formação profissional, em particular na criação de uma “cultura de formação” integrada na orgânica de funcionamento das autarquias e incorporada pelos funcionários da mesma;
- Identificação de boas práticas e bloqueios no processo formativo e na transferibilidade de conhecimentos e competências para os contextos organizacionais.

2. Metodologia do Estudo de Caso

Para se avaliar os impactos da formação do Programa Foral no quadro da AMVC, optou-se por uma metodologia de cariz qualitativo, nomeadamente pelo estudo de caso. Conscientes dos condicionalismos decorrentes desta opção metodológica, sobretudo no que diz respeito à dificuldade de generalização das conclusões obtidas a outros contextos sociais, foi-nos possível analisar, por um lado, as situações e as trajetórias formativas a partir do ponto de vista dos vários actores sociais envolvidos e, por outro, identificar as dinâmicas inter-institucionais que resultaram da formação profissional realizada no âmbito do Programa Foral.

2.1. Pressupostos e pertinência da escolha da AMVC

A adopção desta metodologia exigiu um trabalho de explicitação de todos os pressupostos e condicionamentos registados na *compreensão* do fenómeno em estudo, na base do rigor e da qualidade. Os pressupostos mais relevantes desta abordagem metodológica contribuem para a sua especificidade, sendo de referir os seguintes: *i)* reflexão sobre os efeitos dos contextos e dos resultados: a variabilidade dos mesmos é constitutiva do objecto de estudo; *ii)* relevância da auto-reflexividade do investigador: reflexão sobre o impacto das especificidades do investigador na construção dos dados; *iii)* durabilidade no terreno: a observação deverá permitir explicar os “acasos” e as “singularidades” dos acontecimentos; *iv)* transparência dos procedimentos de investigação de modo

a assegurar as condições de reprodução do estudo por outro investigador (e.g. notas de trabalho de campo).

A Associação de Municípios do Vale do Cávado, incluindo as oito autarquias que a compõe, integra o nosso estudo de caso seleccionado de acordo com um conjunto de critérios explicitados e consensualizados. Por isso, na escolha deste “caso”, estiveram presentes os seguintes aspectos:

- A particularidade de a AMVC englobar pólos urbanos e pólos rurais, tendo condições para corporizar o objectivo de criação de uma rede territorial de formação na base da cooperação inter-municipal, o que constitui um dos pontos críticos de intervenção sinalizados pela investigação realizada por Canário *et al.* (2002).
- A importante parceria estabelecida com a Universidade do Minho, designadamente com a TecMinho, que tem sido a principal entidade formadora no quadro do Programa Foral. De acordo com as informações disponibilizadas pela CCRDN, a TecMinho tem sido responsável por mais de 70% de todas as acções de formação realizadas no âmbito do Programa do Foral. Por outro lado, importava saber se esta entidade formadora, enquanto estrutura ligada à Universidade do Minho, tinha vindo a apresentar propostas de formação profissional no âmbito das novas tecnologias de informação e comunicação. A difusão das TIC em contexto de trabalho, em particular na Administração Local, pressupõe que os funcionários as utilizem de forma a otimizar as suas potencialidades e, simultaneamente, introduzam as mudanças organizacionais adequadas.
- O facto de ter realizado acções de formação na área de “Promotores de Formação Profissional”, com o objectivo de facilitar e promover condições para uma maior participação dos actores sociais nas fases da elaboração de diagnósticos de necessidades de formação, implementação e avaliação de acções de formação. É de destacar que a promoção de um “Programa de formação de gestores de formação” constituiu uma das propostas de acção previstas que resultou do diagnóstico realizado por Canário *et al.* (2002).

2.2. Principais técnicas de recolha e tratamento de informação

No desenho da pesquisa foram privilegiados diversos instrumentos de recolha de informação, desde pesquisa documental e estatística, realização de entrevistas aprofundadas (responsáveis da AMVC, da TecMinho e da Escola Profissional de Braga) e semi-directivas (funcionários autárquicos que participaram em acções de formação profissional) a grupos de discussão (*Focus Group*) com os “promotores” da formação profissional. Incluíram-se, ainda, as notas de campo e a observação directa de certos contextos de trabalho nas autarquias que fazem parte deste estudo.

Na escolha destes instrumentos de recolha de informação, foi dada particular atenção, por um lado, aos objectivos da investigação previamente definidos e operacionalizados em indicadores relevantes e, por outro, às potencialidades e limites de cada uma das técnicas disponíveis.

No tratamento da informação foram accionadas técnicas de análise quantitativa e qualitativa da informação recolhida, tais como: *i)* análise dos dados estatísticos e documentais relativos à AMVC, de modo a contextualizá-la no panorama local, regional e (supra) nacional; *ii)* análise de conteúdo das entrevistas realizadas.

Para facilitar o trabalho de análise do conteúdo, para cada entrevista, foram elaboradas grelhas temáticas, segundo os tópicos definidos nos guiões e os que foram emergiram da situação de interacção. Além do registo das práticas sociais referidas pelos entrevistados, foram recolhidas, sobretudo, percepções e representações sobre a formação profissional no âmbito do Programa Foral. No caso específico do *Focus group* foi dada particular atenção às semelhanças e diferenças de opinião entre subgrupos, triangulando a informação com outras fontes disponíveis.

2.2.1. Entrevistas aprofundadas aos actores institucionais

O fornecimento de informação e de documentos relevantes para a contextualização da AMVC foi feita sem contratempos de maior, tendo a AMVC disponibilizado espaço e recursos para essa tarefa. A realização de entrevistas aprofundadas ao Administrador-delegado e ao técnico superior da AMVC permitiu-nos aprofundar e completar aquela informação, bem como obter uma melhor compreensão das dinâmicas inter-institucionais estabelecidas entre a AMVC, os respectivos municípios e as entidades formadoras. Por sua vez, a realização de uma entrevista em conjunto aos dois técnicos responsáveis pela formação na TecMinho e de uma ao responsável pela Escola Profissional de Braga contribuíram para se cruzarem pontos de vistas destes actores institucionais com os da AMVC, tendo em conta a avaliação que fazem da situação da formação profissional no âmbito do Programa Foral. Nesse sentido, os guiões das entrevistas aprofundadas aplicadas àqueles actores institucionais seguiram uma estrutura semelhante, sendo apenas introduzidas as alterações que se reportavam às especificidades das instituições em causa.

2.2.2. Grupos de discussão aos “promotores” da formação

Tratando-se de um tema complexo e de difícil abordagem, optou-se por privilegiar a modalidade de entrevista em grupo (*Focus group*), que consiste numa reunião de indivíduos com o objectivo de participar na discussão centrada no

tema da “cultura de formação” no âmbito da Administração Local. Visou-se, com esta técnica, recolher, sobretudo, opiniões, motivações e normas do que respostas factuais sobre a temática em causa, fomentando-se uma dinâmica de grupo.

Para a execução desse plano foram constituídos dois pequenos grupos de indivíduos escolhidos de uma população-alvo bem definida, com base nos seguintes critérios: a frequência de acções de “promoção” de formação profissional enquanto variável de quebra; e a semelhança dos indivíduos com base na variável sexo. Para cada grupo foi apenas realizada uma sessão, na medida em que se conseguiu obter resultados em função dos nossos objectivos, o que se tornou ajustável à nossa pesquisa¹⁷.

– 1º Sessão: constituída por quatro “promotores”, do sexo feminino, provenientes das Câmaras de Barcelos, Esposende, Terras de Bouro e Vila Verde. Todas as participantes frequentaram o “Curso de Promotores de Formação Profissional”;

– 2º Sessão: constituída por quatro “promotores”, três do sexo masculino e um do sexo feminino, provenientes das Câmaras de Braga, Amares, Vieira do Minho e Póvoa de Lanhoso. Estes “promotores” não frequentaram o “Curso de Promotores de Formação Profissional” e vieram sobretudo em representação da sua instituição.

2.2.3. Entrevistas aos funcionários autárquicos

Considerando que importava analisar e avaliar o impacto da formação profissional no desempenho dos funcionários autárquicos, ao mesmo tempo que se analisariam as transformações induzidas na organização dos processos de trabalho, privilegiando uma perspectiva colectiva, foram realizadas quer entrevistas em profundidade, quer observação directa dos espaços de trabalho no seio das oito autarquias, acompanhadas por notas de campo. Os critérios que presidiram à escolha dos funcionários sujeitos a entrevista dependeram, por um lado, de terem frequentado qualquer um dos planos de formação profissional e, por outro, da sua indicação nas listagens fornecidas pela AMVC e dos contactos previamente estabelecidos com cada um dos “promotores”. Tentando, na medida do possível, atingir o fenómeno de saturação da informação, foram selec-

17. A AMVC cedeu-nos um espaço para a realização das sessões, bem como disponibilizou uma listagem dos funcionários beneficiários de acções de formação profissional das autarquias seleccionadas. Após a confirmação dos mesmos, foram acordadas datas para a sua realização, providenciados os material de registo e codificação necessários (câmara de vídeo, gravador, água, copos, etc.) e o desenho dos *croquis* da disposição dos participantes, moderador e respectivos anotadores.

cionados vários funcionários de modo a garantir a representatividade, quer do sexo dos participantes desta formação, quer das categorias profissionais (níveis de formação mais elevados IV e V, mas também I, II e III), quer, ainda, das áreas de formação privilegiadas e eventuais acções que se integrassem na modalidade de "formação-acção".

Os guiões semi-estruturados das entrevistas foram construídos com o objectivo de se recolher informação relativa aos seguintes aspectos:

- Identificação (sexo, idade, habilitações, experiência profissional, antiguidade na organização, categoria profissional).
- Funções desempenhadas no presente – (caracterização de um dia normal de trabalho);
- Acções de formação profissional realizadas (por exemplo, tipo, conteúdos, objectivos, horários, expectativas, mudanças ocorridas);
- Avaliação das acções de formação profissional (por exemplo, identificação de áreas de necessidade de formação, balanço dos impactos, papel da autarquia na promoção da formação, condições para uma "cultura de formação").

2.3. Balanço metodológico: potencialidades e limites

Para uma melhor visualização do conjunto de entrevistas realizadas de modo a se fazer um balanço metodológico, atente-se ao Quadro 1.

Neste estudo estão representados os dois principais actores institucionais com quem AMVC interage, considerando a zona territorial de abrangência da sua acção. Com efeito, segundo informação disponibilizada pela CCDRN, a AMVC promoveu várias acções de formação dirigidas a todos os Municípios do Agrupamento¹⁸, com as seguintes entidade formadoras: TecMinho (83 acções); Escola Profissional de Braga (11 acções); Zendensino (8 acções); Escola Profissional Amar Terra Verde (6 acções); Empresa Municipal Educação Cultural de Barcelos (4 acções).

Relativamente à informação utilizada para caracterizar a AMVC no que diz respeito ao plano de formação e ao perfil sócio-demográfico dos beneficiários, foram encontradas algumas dificuldades no seu tratamento. Com efeito, o facto de a AMVC não disponibilizar de uma listagem com o nome dos funcionários que frequentaram a acções de formação, por número de acções, não agilizou a tarefa de compilação dos dados. Além disso, o facto de nem sempre a informação ser introduzida de igual forma constituiu uma limitação relevante, uma vez que para certos campos não nos foi possível confirmar a informação registada.

18. O documento foi-nos disponibilizado em Novembro de 2005, pelo que algumas acções que se encontravam a decorrer não constavam da listagem. Por conseguinte, é admissível que, numa análise final e global, os valores sejam superiores a estes.

Quadro 1: Número de entrevistados/ entrevistas

	N.º de entrevistados		N.º de entrevistas
	Homens	Mulheres	
Actores institucionais			
AMVC	2	-	2
TecMinho	-	2	1
Escola Profissional de Braga	1	-	1
Municípios			
Amares	3	1	4
Barcelos	2	2	4
Braga	2	2	4
Esposende	2	2	4
Póvoa de Lanhoso	2	1	3
Terras de Bouro	2	2	4
Vieira do Minho	2	2	4
Vila Verde	2	2	4
Focus group			
1.º Sessão	-	4	1
2.º Sessão	3	1	1
Total	23	21	37

Fonte: Marques, et al. (2006)

Das entrevistas aos funcionários das câmaras, à excepção das Câmaras de Amares e Póvoa de Lanhoso, foram respeitados números idênticos de entrevistas para ambos os sexos. Quanto aos níveis de habilitações académicas, das 31 entrevistas realizadas, 16 foram a funcionários licenciados (52%), sendo os restantes detentores dos níveis de formação I a III. Importa referir que houve um grande esforço para se contemplar, nas entrevistas, os funcionários com níveis mais baixos de escolaridade, apesar de estes serem em menor número comparativamente aos funcionários licenciados, confirmando-se aqui a tendência já destacada por Canário et al. (2002) e CCDRN (2003).

No que diz respeito às entrevistas de *Focus group*, a informação recolhida permitiu-nos reforçar alguns dos aspectos mais relevantes neste estudo. O recurso a esta técnica manifestou-se vantajoso por várias razões: *i)* permitiu-nos a obtenção de dados sobre um grupo de indivíduos de forma rápida e económica; *ii)* houve uma interacção directa da equipa de investigação com o grupo que potenciou os contactos com os funcionários das câmaras; *iii)* a utilização de questões abertas permitiu obter informações pormenorizadas e fiéis dos discursos dos intervenientes, tendo havido oportunidades para os participantes reagirem ao discurso dos outros; *iv)* possibilitou destacar visões distorcidas e/ou opostas percebidas pelos membros do grupo.

As limitações desta técnica decorrem da especificidade da mesma, pelo que a triangulação de fontes permite minimizar os seus efeitos. Assim, apesar daquelas

potencialidades, não nos é possível generalizar os resultados obtidos, podendo certas opiniões não terem valor significativo do ponto de vista estatístico. Além disso, a interação entre participantes conduz a que as respostas não sejam totalmente independentes e os resultados possam ser enviesados se existir uma posição muito dominante de um dos participantes (e.g. efeito de *halo*). Na verdade, tal aconteceu nas duas sessões, devido à existência de participantes mais dominadores *versus* mais reservados. Uma outra limitação desta técnica reside no grau de dificuldade da síntese dos resultados devido ao tipo de perguntas abertas.

Em grande medida, muitas daquelas limitações decorrentes do *Focus group* são as mesmas das entrevistas aprofundadas. Os elevados custos de recursos humanos e de tempo contribuem para que sejam utilizadas com parcimónia, se bem que quando se ganha a confiança dos entrevistados este instrumento constitui uma das técnicas mais adequadas para se abordar temas ou questões complexas.

3. Orgânica e Objectivos da AMVC

A Associação de Municípios do Vale do Cávado (AMVC) tem como território de referência uma área de cerca de 2 370Km² e é estruturado pela bacia hidrográfica do Cávado, que se estende do planalto transmontano ao litoral atlântico, e que, congregando de forma singular a diversidade do noroeste português, configura um dos mais expressivos vales do Minho, o Vale do Cávado.

Em termos históricos, a AMVC surge em 8 de Junho de 1992 e inicia as suas actividades em 26 de Outubro de 1992. É constituída, inicialmente, pelos municípios de Amares, Braga, Barcelos, Montalegre (que sai em 2003), Terras de Bouro e Vila Verde, juntando-se-lhe mais tarde os municípios de Póvoa de Lanhoso e Vieira do Minho que, apesar de pertencerem a outras associações de municípios, participam com o estatuto de observadores em alguns projectos promovidos pela AMVC, nomeadamente ao nível da formação profissional. Nesse sentido, à excepção do município de Montalegre, os municípios de Póvoa de Lanhoso e de Vieira do Minho foram alvo de análise por parte da equipa responsável por este estudo de caso.

Em Julho de 2000, por decisão do Conselho de Administração, a AMVC passa a coabitar com o GAT (Gabinete de Apoio Técnico aos Municípios do Vale do Cávado). Esta decisão suportou-se na convicção de que a coabitação entre as duas instituições iria trazer benefícios, desde logo, ao nível da utilização mais eficaz dos fundos comunitários disponíveis para a execução dos projectos. Havia também a convicção de que a ligação entre as instituições viria a trazer vantagens para ambas porque permitia, na óptica do Administrador-delegado, um

reforço das competências e da capacidade de resposta aos problemas de cada uma delas, dado que partilham, no mesmo espaço, competências, informação e recursos físicos e humanos.

Desta forma, foi possível à AMVC estar em parceria permanente com um corpo técnico qualificado e vocacionado para assuntos técnicos de natureza municipal e supra municipal, para o qual o GAT está especialmente vocacionado, beneficiando da sua visão, experiência, conhecimento e capacidade técnica. Por outro lado, possibilitou-se a requalificação da actividade do GAT, envolvendo-o nos novos desafios que a conjuntura coloca aos municípios, beneficiando, igualmente, das capacidades e competências da AMVC, nomeadamente em recursos humanos dotados de competências em áreas como o desenho ou a geografia.

No que diz respeito ao quadro de pessoal, e fruto da criação e implementação de unidades orgânicas em 1999, a Associação é composta por um administrador-delegado, um funcionário de quadro, um funcionário com contrato a termo e um outro com contrato de prestação de serviço (este tipo de contrato acaba por ser mais utilizado dada a limitação temporal dos projectos implementados pela AMVC). Até então, a Associação não tinha possibilidades de ter um quadro próprio de funcionários, constituindo, certamente, um dos constrangimentos da sua actividade, como iremos ver mais à frente neste estudo.

Em termos da orgânica do funcionamento e definição de áreas de intervenção, as actividades de serviço da Associação, designadamente no que se referem à execução dos planos, programas e orçamento, são coordenadas pelo Administrador-delegado que, numa lógica de delegação de competências, define os responsáveis sectoriais e promove a realização de trabalhos. Estruturalmente, a Associação dispõe apenas de um serviço designado "Divisão Administrativa e Financeira" que, por sua vez, compreende vários sectores: "Sector de contabilidade e finanças", "Sector de recursos humanos" e "Sector de secretaria-geral".

À semelhança de outras associações de municípios, a Associação de Municípios do Vale do Cávado, enquanto estrutura autónoma, destina-se a resolver, de uma forma descentralizada, os problemas sentidos no território para o qual foi pensada – Vale do Cávado –, e a promover, conseqüentemente, o desenvolvimento dos municípios integrantes nos mais diversos domínios (e.g. formação e cultura, melhoria das infra-estruturas, saneamento básico, transportes).

Esta Associação tem como objectivos gerais a defesa do rio Cávado e a respectiva bacia-hidrográfica, por um lado, e, por outro, apoiar, coordenar, gerir e concretizar as iniciativas inseridas no âmbito das seguintes actividades: tratamento automático de informação; programação financeira e organização administrativa; planeamento territorial, política de habitação e transportes públi-

cos; saneamento básico, abastecimento de água, tratamento de lixo e protecção de ambiente; desenvolvimento sociocultural; desenvolvimento económico; obras intermunicipais.

Na verdade, na concretização desses projectos impõe-se a participação dos vários actores institucionais e municípios associados quer na sua concepção e implementação, quer na avaliação dos seus impactos, pelo que importa valorizar uma dinâmica de participação, envolvimento e empenhamento de todos para benefício individual e colectivo.

Retenhamos, então, os dois aspectos que caracterizam, de uma forma particular, o trabalho desenvolvido pela AMVC: o primeiro, tem que ver com a lógica de resolução de problemas que orienta a acção de municípios e, o segundo, que se relaciona com o potenciar da dinâmica de cooperação entre os vários protagonistas directa e indirectamente envolvidos.

4. Actores, Práticas e Trajectórias Formativas

4.1. Formação realizada no âmbito do Foral¹⁹

A formação no âmbito do Programa Foral, no que se refere à sua implementação, iniciou-se em 2001 e prolongou-se até 2005²⁰, pelo que se encontra presentemente na fase de avaliação da mesma. De acordo com os dados recolhidos, realizaram-se 139 acções de formação, em diferentes áreas²¹. Estas centraram-se na “Modernização/Reorganização e Qualidade” (46%), bem como nas “Novas Tecnologias de Informação e Comunicação” (26%), nas “Questões Normativas” (20%) e, em menor expressão, no “Ambiente e Energia” (8%).

Antes de mais, importa dizer que se regista uma tendência, ao longo dos anos, para a diminuição do número de acções. O ano 2002 representa a maior proporção relativa no conjunto dos cinco anos contemplados: 45 acções (32,4%) (cf. Gráfico 1). Em seguida, tendo em conta os níveis de formação, que foram categorizados de forma dicotómica para melhor discriminar as acções direccionadas para níveis superiores *versus* níveis inferiores, observa-se, na globalidade dos cinco anos, um predomínio da formação de níveis IV/V²². Por sua vez, numa análise anual, é de referir algumas práticas que contrariam o predomínio daque-

19. Para a caracterização da formação no âmbito do Programa Foral recorreu-se à análise de documentos cedidos pela Associação de Municípios Vale Cavado (AMVC), bem como aos Balanços Sociais disponíveis (2000).

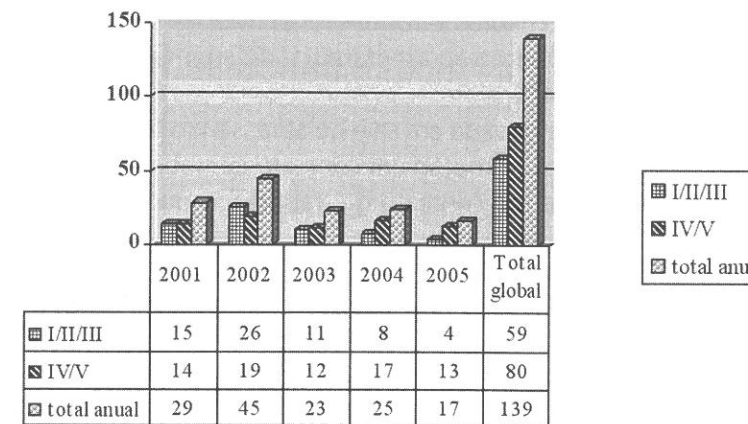
20. O próximo plano de formação iniciar-se-ia em Abril de 2006.

21. Pelo volume de dados cedidos não tratados, ressalva-se a situação de possíveis falhas de quantificação. No entanto, esta breve caracterização é considerada, pela equipa de investigação, como mais uma variável de análise a ser contemplada neste estudo de caso sobre a AMVC.

22. Foram adoptados os cinco níveis de formação convencionados no quadro da União Europeia.

les níveis IV/V, em particular nos anos 2001, e, sobretudo, 2002, onde o número de acções contempladas para os níveis I/II/III se sobrepõe ao número de acções de nível superior. Com efeito, são os anos 2004 e 2005 que mais contribuem para o reforço de acções direccionadas para os grupos profissionais de níveis IV/V.

Gráfico 1: Níveis das acções de formação



Fonte: Marques, et al. (2006)

Esta evolução parece-nos paradoxal tendo em conta os resultados a que chegaram os autores do diagnóstico (Canário *et al.*, 2002), onde apontavam justamente para a assimetria entre os grupos profissionais no que concerne às acções de formação. Com efeito, os dados a que chegaram apontaram para o facto de apenas 14% dos indivíduos que integram as categorias do pessoal operário e pessoal auxiliar terem frequentado acções de formação, sendo que do total dos indivíduos que trabalham na Administração Local, 56% pertencem precisamente às categorias do pessoal operário e do pessoal auxiliar e, portanto, para além de pouco qualificados, muitos só têm o 4º ano, sendo também os mais desfavorecidos no que respeita à frequência de acções de formação profissional. Os elementos que integram as categorias de dirigentes, técnicos superiores e informáticos consumiam 43% do total das acções de formação.

Assim, com base no indicador do número de acções por níveis de formação ao longo dos cinco anos, pode-se corroborar não só o facto de existirem graus desiguais de participação entre os grupos profissionais que compõem a Administração Local, como esta tendência, já denunciada, se reforçou nos últimos anos. Igualmente, no sentido de reforçar o desequilíbrio registado, atente-se à

informação disponibilizada pela CCDRN sobre a estrutura escolar dos efectivos nos grupos de auxiliares (36%) e operários (25%), constituindo, assim, mais de 60% da população da Administração Local Norte (CCDRN, 2003: 9). Ou seja, poder-se-á, desde já, assegurar que a formação profissional ainda não faz parte do quotidiano de trabalho da maioria dos funcionários locais, o que permite relativizar a ideia de que Portugal se caracteriza por um excesso de acções de formação profissional. Mais do que o número de acções de formação, é importante explicitar os critérios relevantes que devem suportar qualquer política de desenvolvimento de uma cultura de formação ao nível da Administração Local.

As modalidades de formação apresentaram fundamentalmente duas categorias²³: a formação em sala e a formação em contexto de trabalho. Quase a totalidade da formação foi realizada em sala de aula, sendo residual o número de participantes envolvidos na formação em contexto de trabalho: em 139 acções, apenas 2 foram realizadas em contexto de trabalho, o que correspondeu a 19 participantes.

Quanto à duração das acções de formação registou-se um predomínio de acções com durações entre 20-25h e 26-30h (mais de 80% da formação têm uma duração igual ou inferior a 30 horas), sendo de salientar que apenas existem duas acções com maior duração temporal, uma de 101 horas e outra de 250 horas de formação. Com efeito, o predomínio deste tipo de acções em termos de duração corresponde à tendência verificada no quadro da região Norte. Mais de 70% das acções realizadas têm uma duração inferior de 30 horas, tratando-se, portanto, de formações pontuais e de curta duração, sendo muito imprevisível que estas possam contribuir para uma mudança organizacional significativa. Quando muito estas poderão ter impacto ao nível de aquisição, reciclagem ou aperfeiçoamento de competências dos funcionários beneficiários das acções de formação (CCDRN, 2003: 30).

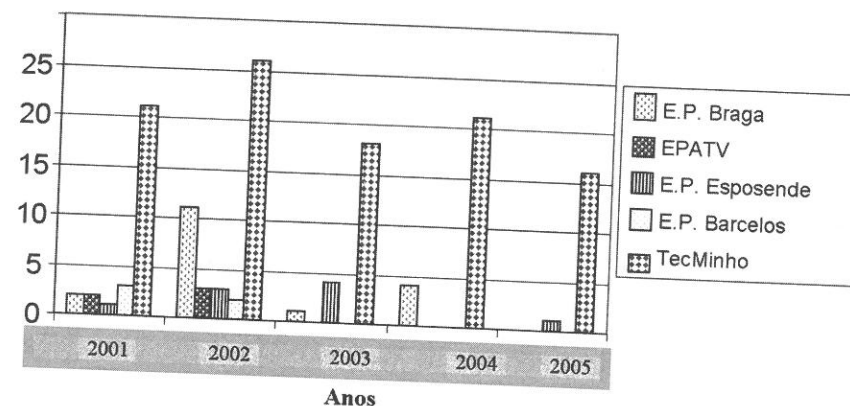
Mais uma vez, está-se perante a reprodução de práticas formativas que tem sido muito contestada pelos vários actores sociais envolvidos. Iremos ver mais à frente, neste estudo de caso, que uma das principais críticas relativas ao pouco interesse e empenho na formação por parte dos funcionários, em termos individuais como colectivos, resultam do predomínio de uma formação de cariz escolástico, abstracto e sem aplicação em situações/problemas dos contextos de trabalho. Esta observação permitirá, desde já, explicar, em parte, a resistência à formação profissional, sobretudo dos grupos profissionais mais expressivos na Administração Local, ou seja, dos operários, auxiliares e administrativos. Porque

23. Este projecto de formação integrou, ainda, uma modalidade de formação de participação individual (ex.: Pós-graduação), que abrange o nível V. Porém, não nos foi possível apurar o número de agentes locais abarcados por esta modalidade, já que a intervenção da AMVC não era impreterível, podendo os candidatos tratar de todo o processo a título individual.

se trata de um problema que persiste e que urge ultrapassar, procurámos discutir a temática da "cultura de resistência" nas sessões de entrevistas colectivas realizadas aos "promotores" de formação. Iremos desenvolver este aspecto mais adiante.

Como vimos, para a realização deste projecto, a AMVC teve vários parceiros institucionais, que foram também as entidades formadoras do projecto. As Escolas Profissionais de participação autárquica, nomeadamente a Escola Profissional de Braga (E.P. Braga), a Escola Profissional Amar Terra Verde (EPATV), a Escola Profissional de Barcelos (E.P. Barcelos) e a Escola Profissional de Esposende (E.P. Esposende). A Universidade do Minho, representada pela TecMinho, foi a entidade formadora com maior relevância do conjunto, apresentando-se como uma parceira incontornável neste projecto e na respectiva avaliação do mesmo (cf. Gráfico 2).

Gráfico 2: Distribuição das acções de formação por entidade formadoras



Fonte: Marques, et al. (2006)

Relativamente aos formandos pode-se dizer que houve 1 834 participantes, sendo que este valor não se refere ao total efectivo, na medida em que alguns indivíduos participaram em diversas acções de formação, ou seja, cada indivíduo beneficiou, em certos momentos da sua trajectória biográfica, de várias acções de formação. Nesse sentido, após o apuramento dos dados relativos apenas ao número de formandos envolvidos ao longo dos cinco anos, foram contabilizados, em termos de valor absoluto, 791 formandos. Porém, apesar deste valor exprimir uma real participação dos funcionários das autarquias, deverá ser relativizado tendo em conta que se trata de oito autarquias e de acções distribuídas ao longo de cinco anos, pelo que se estima que, anualmente, em termos médios, para cada autarquia, foram envolvidos aproximadamente 20 funcionários

em qualquer tipo de acção de formação. Além disso, aquele valor deverá ser relativizado tendo em conta a proporção de funcionários afectos em cada um dos Municípios abrangidos pela AMVC²⁴. Perante este cenário, será importante analisar, sobretudo, o impacto da formação sobre o desenvolvimento pessoal, já que será pouco provável que se tenha registado impacto ao nível organizacional – aquele que mais incisivamente se pretendia com o Programa Foral – dado o número relativamente diminuto de participantes e dado o carácter pontual e individual das acções frequentadas.

Em relação ao perfil do formando por género, regista-se uma ligeira predominância do sexo feminino (53%), face ao sexo masculino (47%). Apesar da diferença pouco significativa desta distribuição sexual dos formandos, esta situação apresenta-se, contudo, em contracorrente com a *masculinização* da composição da mão-de-obra da Administração Local. Com efeito, segundo os dados recolhidos e tratados pela CCDRN, verifica-se que os homens correspondem a 65% do total da população, representando as mulheres apenas 35% (CCDRN, 2003: 10).

Sabe-se, mesmo assim, que existe uma classificação e segregação das ocupações em função do sexo. Assim, predominam os homens, sobretudo, nas categorias de operário e auxiliar e as mulheres nos grupos técnico superior e administrativo, além de também estarem presentes no grupo dos auxiliares. Nesta sequência, será de questionar por que razão a Administração Local, que se apresenta como um domínio de funcionários do sexo masculino, tal não se reflecte proporcionalmente na composição sexual dos formandos no âmbito do Programa Foral, já que, como referimos, há uma *feminização* da participação mais acentuada *versus* uma participação masculina mais moderada.

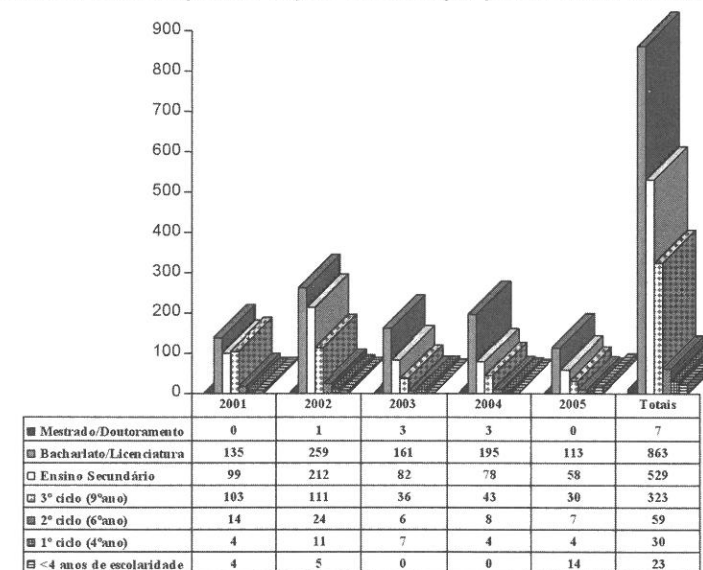
Em termos etários pode dizer-se que existe uma predominância de dois escalões etários ao longo dos intervalos de idades considerados: os escalões dos 25 a 34 e dos 35 a 44 anos, o que representam 74% do total dos participantes na formação ao longo dos cinco anos de duração do Programa Foral. Porém, olhando para os diferentes escalões etários, poder-se-á dizer que a percentagem de jovens que participaram em acções de formação profissional, com menos de 25 anos, é de apenas 4,3% do total dos efectivos, o que poderá sugerir que aquelas acções estão a ser canalizadas para os escalões dos efectivos com idades superiores. Além disso, é de se referir que somente 22% dos funcionários com 45 ou mais anos têm vindo, igualmente, a participar neste programa.

24. Com efeito, tendo em conta os dados disponibilizados num outro documento de trabalho realizado por Carlos Gaio (2005: 69), o pessoal afecto aos municípios do Norte ronda os 36215. Assim, considerando que a NUT III do Cávado possui 3503 funcionários, esta não chega a 10% do total dos funcionários, já que só o Grande Porto representa 37% e não há nenhuma outra NUT com peso idêntico ou próximo. Ora, tendo presente o número de acções realizadas ao abrigo do Programa Foral, é-nos possível, neste momento, argumentar que apenas foram atingidos 26% dos efectivos dos Municípios que integram a AMVC durante os cinco anos em que decorreram as acções de formação.

Tendo em consideração a estrutura etária da região Norte, 36% dos seus efectivos concentram-se naqueles escalões (CCDRN, 2003: 13), pelo que o esforço verificado na participação de activos com mais idade neste programa, apesar de significativo, é insuficiente. Para mais, sabe-se que são, justamente, os funcionários com mais idade que tendem a apresentar menor receptividade à mudança tecnológica e organizacional, bem como à aprendizagem de novos conteúdos funcionais, especialmente em contexto de formação profissional. Que razões poderão ser avançadas para aquela menor participação? Na análise do processo de candidatura poderemos encontrar alguns factores explicativos. Iremos desenvolver esse aspecto mais à frente.

Em relação às habilitações literárias importa referir que se destacam, sobretudo, os formandos com o nível superior e secundário, sendo reduzidas as taxas de participação de formandos com os níveis de escolaridade mais baixos. Esta tendência apresenta-se, de resto, consistente com o que se tem vindo a argumentar relativamente à sobrerrepresentação dos participantes em acções de formação com níveis mais elevados, face à expressão quase residual dos que não detêm o 9º ano de escolaridade (9%). O menor nível de participação, por parte destes formandos, com habilitações escolares mais baixas, constitui, em grande medida, uma constante se contabilizarmos o número total de participações em acções ao longo dos cinco anos (cf. Gráfico 3). Com base neste indicador, é-nos possível corroborar a persistente assimetria já registada entre os grupos profissionais no que diz respeito à participação em acções de formação (Canário et al., 2002).

Gráfico 3: Distribuição das acções de formação por entidade formadoras



Fonte: Marques, et al. (2006)

Por conseguinte, a análise da participação na formação em função do grupo profissional em que os funcionários se integram permite, por sua vez, destacar a importância de três grupos profissionais no âmbito dos recursos humanos afectos às autarquias. Estes são constituídos por administrativos (28%), técnicos superiores (26%) e técnicos profissionais (13,4%). Se estes três grupos se destacam pela sua representatividade, há outros que se salientam pela fraca presença na formação profissional, tais como corpos especiais, operários altamente qualificados, chefias operárias e, ainda, técnicos de informática. Verifica-se, assim, que há grupos profissionais que tiveram poucas oportunidades, ou motivações para beneficiar da formação. Este dado remete-nos na procura de explicações adicionais para esta situação, na medida em que os grupos profissionais "Operário" e "Auxiliar" predominam entre os funcionários da Administração Local, nomeadamente ao nível da região Norte, sendo que este facto não é evidenciado em termos de participação em formação.

Como já referido, este projecto de formação foi desenvolvido pela AMVC em cooperação com os oito municípios que integram este Agrupamento. Neste sentido, é importante perceber a representatividade dos funcionários destes municípios nas acções promovidas.

Assim, verifica-se que todos os municípios estão representados ao longo dos cinco anos, com excepção de Esposende que não participou no ano de 2005, já que passou a integrar a Associação de Municípios Vale e Mar, beneficiando do plano de formação proposto por esta Associação. Os municípios que mais se destacam são Braga (30%) Barcelos (23%), Esposende (18%) e, ainda, Vila Verde (13%).

Com menor número de formandos temos as autarquias de menor dimensão, como Amares e Vieira do Minho, com 35 funcionários, Terras de Bouro, com 46 e, ainda, Póvoa do Lanhoso, com 15 participantes. Trata-se de valores relativamente residuais, tendo em conta o cômputo de acções distribuídas nos cinco anos de vigência do Programa Foral. De uma forma geral parece que apenas uma minoria de funcionários, no contexto global de uma autarquia, ainda que de pequenas dimensões, teve acesso à formação, sendo que o número médio de funcionários por autarquia se situa em 400 indivíduos²⁵.

4.2. Impactos da formação nas autarquias

Neste ponto iremos analisar a informação obtida através das entrevistas realizadas aos funcionários autárquicos, bem como as anotações e observações dos

25. De acordo com os Balanços Sociais de 2000.

contextos de trabalho²⁶. Como são muitas as informações recolhidas, iremos, na medida do possível, contemplar os municípios em função das dimensões em estudo.

4.2.1. Perfil e actividade desempenhada

De um modo geral, pode-se dizer que estamos perante participantes que apresentam uma idade média próxima dos 38 a 39 anos, sendo que esta informação resulta de uma estimativa dos intervalos de idade nas situações em que se não conseguiu saber a idade efectiva dos entrevistados. Para todos os efeitos, está-se perante funcionários que apresentam uma antiguidade média nas autarquias em causa em torno dos 14 anos. Os entrevistados com mais anos de antiguidade são provenientes, sobretudo, dos municípios de Braga (média aproximada de 20 anos); Amares (média aproximada de 18 anos), Vieira do Minho (média aproximada de 17 anos) e Vila Verde (média aproximada de 15 anos). Por sua vez, os entrevistados com menos anos de trabalho na autarquia são dos municípios de Póvoa do Lanhoso (média aproximada de 8 anos), Terras de Bouro (média aproximada de 9 anos) e Barcelos (média aproximada de 10 anos).

A maioria dos entrevistados é detentora de uma licenciatura (52%) em áreas como Engenharia Civil, Engenharia Electrónica, Arquitectura, Administração Pública, História – Variante Arqueologia e Direito. Porém, é de notar que os funcionários com níveis mais baixos de escolaridade representam 48% da nossa amostra, sendo que não se registou nenhum entrevistado com 4ª Classe. Além de um entrevistado com o 6º Ano e de, provavelmente, mais dois casos – embora não se possa afirmar, já que não possuímos informação da sua habilitação literária – os restantes possuem níveis médios de formação escolar: secundário e curso técnico.

A referência às categorias profissionais permitem-nos completar de modo substantivo a informação, até porque se sabe que, no quadro da função pública, o acesso a determinadas lugares está condicionado pelo nível de habilitação escolar. Assim, foram entrevistados um vereador/dirigente, técnicos superiores e médios, chefes de secção/divisão/departamento, assistentes administrativas, auxiliares e um operário.

Na descrição das suas funções diárias, verificaram-se quer situações em que os entrevistados apresentaram uma rotina de trabalho relativamente pobre do ponto de vista da variedade de tarefas, quer entrevistados que, antes de especificarem o seu conteúdo funcional, referem a polivalência da sua actividade.

26. Tendo em conta os critérios estabelecidos para a selecção dos entrevistados, foram realizadas, no total, 31 entrevistas, quatro por autarquia, excepto na Póvoa do Lanhoso, onde se realizaram apenas três entrevistas. Neste processo de selecção procurou-se incluir um número idêntico de homens e mulheres que tenha frequentado alguma acção de formação.

"Faço de recepcionista e de telefonista." (E.2, Amares)
 "Já sou um bocadinho velhinha e estive sempre ligada à contabilidade." (E.4, Esposende)

"Eu entro às nove menos um quarto para abrir as salas, aconchegar as salas, ligar o aquecedor quando está frio, essas coisinhas assim básicas. Às 9h entramos com os meninos, sentamo-nos no tapete a conversar um bocadinho... e depois começa o trabalhinho deles. Pronto é isso, colaboro com as educadoras, dentro dos possíveis. Às 12h almoçamos... primeiro a higiene, lavar as mãozinhas, fazer chichi e depois vão almoçar. Paramos uma hora e meia, e eu entro à um e um quatro, novamente, para ver o que é preciso fazer; por as salas a arejar... até às três e meia, depois eles saem, e eu começo a limpar até às cinco menos um quatro." (E.3, Barcelos)

"Faço de tudo um pouco. Regimes de faltas e licenças. Vai variando de acordo com as necessidades de serviço. Por exemplo neste momento estamos com os concursos praticamente parados e portanto, tenho trabalhado mais neste momento na parte dos concursos públicos. Estamos agora mais parados, mas fazemos informações, férias, faltas e licença. Temos sempre que fazer". (E.2, Vila Verde)

"Faço de tudo desde entrada dos processos ao atendimento ao público, a relação com as pessoas, contra-ordenações e o direito administrativo. Quer dizer, faço de tudo." (E.4, Braga)

"Analiso os projectos das infra-estruturas e dos loteamentos. Agora também estou com o gás. Fiscalizo as obras. Levo os processos desde o início até ao fim." (E.3, Póvoa de Lanhoso)

Porém, são significativos os exemplos de desempenhos profissionais por parte dos que acumulam ora funções mais especificamente técnicas de nível superior, ora funções de planeamento e de coordenação de equipas de trabalho. As exigências em termos de saberes relacionais, comunicacionais e sociais afiguram-se, no dia-a-dia, como necessárias para muitos destes funcionários.

"Coordenação de equipas de trabalho exterior que a Câmara tem, nomeadamente em termos de construção, de pavimentação, de colocação de calçadas, de ruas ... Depois também temos as oficinas de serralharia e de carpintaria e conservação da frota municipal. Além disso, temos a fiscalização ainda de obras públicas municipais." (E.2, Póvoa de Lanhoso)

"(...) Neste momento sou chefe da divisão Administrativa e de Recursos Humanos, faço enumeras coisas, desde gerir pessoal, organizar o trabalho das pessoas, consultar a legislação que sai nova, transmiti-la aos meus colaboradores (...) Todos os dias são diferentes." (E.3, Esposende)

4.2.2. Retrato da formação frequentada

Da análise das entrevistas realizadas denota-se que os funcionários têm participado em várias acções de formação. Estas distribuem-se, sobretudo, pelos seguintes domínios: *i) Legislação* (e.g. Regime jurídico de urbanização e edificação; Código de Procedimento Administrativo; Código de Trabalho); *ii) Informática* (e.g. AutoCad; Excel); *iii) Energias* (e.g. Energias renováveis; Gás e combustíveis); *iv) Gestão de Recursos Humanos* (e.g. Recrutamento e selecção de pessoal; Liderança; Gestão de conflitos; Avaliação de desempenho; Higiene e Segurança no Trabalho; Atendimento); *v) Promotores de Formação de Profissional*.

Curioso é o facto de se verificar, por um lado, que os funcionários tendo frequentado muitas acções de formação não se recordam das suas designações²⁷ e, por outro, a excessiva concentração em certas acções, nomeadamente no domínio da gestão de recursos humanos, em contraposição à residual referência a acções em áreas, como informática, com excepção do AutoCad e em energias renováveis. Muito significativo também, é a ausência de referência a qualquer acção relativa aos processos de desburocratização e mudança organizacional.

Atente-se às seguintes passagens ilustrativas das várias acções frequentadas e da relativa hegemonia que se verifica na oferta formativa, tal como tinha sido denunciado pelos estudos anteriores (Canário *et al.*, 2002).

"Uma delas foi sobre gás mas não sei bem como se chamava...A outra era à base de efeitos térmicos nas habitações, tinha também que ver com energias renováveis. (E.1, Vila Verde)

"Lembro-me de ter ido a uma, não sei se o título era mesmo assim, era regime de faltas e licenças, o código de procedimento administrativo, fui a promotores de formação profissional, código de trabalho... no primeiro ano e no segundo ano, salvo erro, fui a muitas. Agora não tenho ido a tantas talvez porque já tinha feito. Mas lembro-me de muitas." (E.2, Vila Verde)

"Eu frequentei muitas acções de formação. Desde código procedimento administrativo, empreitadas, execuções fiscais. Uma infinidade." (E. 3, Vila Verde)

"Particpei em 11 acções de formação. Muitas relacionadas com a dimensão jurídica... sobre novas competências que são desenvolvidas na divisão jurídica. Que também tem a ver com acções de formação relacionadas com obras particulares nas quais eu também participei. Nomeadamente empreitadas, e outras que agora não me recordo. Tive formações sobre o código de trabalho." (E. 4, Vila Verde)

O processo de selecção revela, em certa medida, o grau de envolvimento dos funcionários em termos individuais e colectivos nestas acções de formação. As-

27. Porém, não se pode deixar de relativizar esta informação sempre que se recorre, na realização de uma entrevista, à memória.

sim, o que parece constituir a prática comum à maioria dos entrevistados, senão a quase todos, é a selecção nas respectivas acções de formação ser feita através de listagens que são disponibilizadas pelas Câmaras. Em função destas e do interesse manifestado pelos funcionários é possível determina-se o número de candidatos. Nesta fase, quase sempre o processo segue a indicação do superior hierárquico que tem uma palavra final:

“Foi através aqui da câmara. Solicitamos os cursos que pretendemos fazer e depois são escolhidos de acordo com as vagas, sendo escolhidos algumas pessoas dentro dos diferentes serviços. Estes cursos eram alguns que eu pretendia fazer”. (E.3, Braga)

“Foi por intermédio da câmara. Eu fiz a inscrição. Penso que terá sido superiormente o senhor presidente que fez a selecção.” (E. 4, Vila Verde)

“Fui seleccionada pela chefe de divisão para trabalhar no código o trabalho (...) porque eu comecei a estudar e ela queria que eu estivesse mais especializada no código do trabalho.” (E. 4, Barcelos)

Situação excepcional é aquela que suporta o processo de selecção dos candidatos a uma acção de formação a elaboração de um diagnóstico de necessidades e a articulação com os interesses e disponibilidades dos funcionários. A esse propósito, refira-se o seguinte testemunho de uma funcionária na autarquia de Esposende:

“Nós aqui temos um plano de formação. Há um levantamento de necessidades, que é efectuado, no final de cada ano civil, mais ou menos em Novembro, por todos os funcionários e depois é validado por cada chefe de divisão. Portanto, as necessidades da câmara em termos de formação eram incluídas, ou não, no plano da formação de formação – isto na altura era a Associação de Municípios do Vale do Cavado. Quando as acções para as quais tínhamos necessidades eram implementadas, fazíamos a inter ligação entre a Associação de Municípios e depois a câmara, e fazíamos as discussões, porque às vezes as pessoas tinham necessidades, mas, pronto era, vamos supor a secretaria inteira, eu não podia mandar toda a gente ao mesmo tempo, se houvesse duas acções que eu pudesse conciliar as pessoas, tudo bem, às vezes, não conseguia, por questões de datas e períodos de trabalho...” (E.2, Esposende)

Portanto, são muitos os que desconhecem o processo de selecção, bem como não têm qualquer participação em termos dos conteúdos programáticos.

“Não, não [não se inscreveu] (...) fui seleccionado por alguém daqui. Em relação ao resto já não me lembro bem, também porque no início do ano há um mapa de possíveis acções de formação que vão ser realizadas e a última da qualidade também fui enviado”. (E.1, Vila Verde)

Todavia, alguns referem que, muitas vezes, a inscrição na lista de acções disponíveis, que circula no interior da câmara, é feita em função das necessidades individuais de trabalho, sendo que um dos critérios de selecção consiste em privilegiar a aquisição de competências técnicas.

“A selecção era veiculada pelos candidatos aos cursos que eram postos à consideração pelas autarquias. A colega responsável por essa área fazia circular a informação por vários serviços os chefes respectivos faziam, por sua vez circular a informação pelos seus subordinados que fariam, enfim, que manifestavam o seu interesse ou não de, e em função da manifestação do maior número de pessoas a participar era feita então a selecção em função das competências técnicas de cada um, e o respectivo programa.” (E.2, Terras de Bouro)

“Eu chamei à atenção aos meus superiores que queria fazer formação nessa área, porque não tinha conhecimentos. Eu caí ali de pára-quedas e sobre legislação não sabia nada, e pronto e frequentei essa acção.” (E.3, Vieira do Minho)

Relativamente a áreas de formação consideradas a “descoberto” referidas pelos entrevistados, verifica-se que algumas das acções propostas são recorrentes, ou seja, referem necessidades de aquisição de conhecimentos e competências no domínio da legislação e da informática, que, como vimos, têm integrado o pacote formativo nos últimos anos no âmbito do Programa Foral. Por outro lado, são feitas referências muito específicas a futuras acções de formação directamente relacionadas com o trabalho desempenhado. É a situação, por exemplo, do jardineiro que desejaria outros cursos, como “Enxertia” ou de um engenheiro civil que aponta para acções que estejam sobretudo relacionadas com a sua área de trabalho de modo a consolidar conhecimentos, como “Acústica” ou, ainda, da referência às questões de “Higiene e Segurança no Trabalho”, em particular a necessidade de maior sensibilização por parte dos encarregados.

Porém, o que nos parece significativo na enumeração de áreas a “descoberto” por parte de alguns entrevistados, apesar de haver alguma dificuldade em designar com precisão as eventuais acções de formação, é a percepção da necessidade de terem formação contínua no sentido de actualizarem e aprofundarem os seus conhecimentos e competências. Exemplo disso é a referência por um dos entrevistados a uma acção de formação na área da “Lógica de adaptação à mudança”.

Além disso, a sugestão de acções de formação para novos funcionários sobre a orgânica da estrutura camarária e as especificidades da Administração Local, para além de formação em áreas de atendimento e de recepção, visam, sobretudo, melhorar o desempenho camarário, bem como a qualidade de prestação de serviços prestados na comunidade local. Igualmente, poder-se-á perspectivar a

referência a acções nas áreas “Lúdicas” e “Formação Cívica” como um significativo indício de alteração de paradigma no que diz respeito aos recursos humanos. Ou seja, são importantes, cada vez mais, os factores que contribuem para melhorar o ambiente de trabalho, quebrar a rotina, desenvolver capacidade de resposta a novas funções e desafios, aplicar novos conhecimentos e aprender com outras experiências e situações de outros municípios, entre outros aspectos.

A avaliação quer dos conteúdos, quer do perfil dos formadores revela que, em muitas acções, os conhecimentos transmitidos foram considerados muito teóricos e, sobretudo, banais. Por outro lado, a imagem prevalecente do formador apresenta-se como muito próxima da do professor e não de alguém conhecedor da especificidade da Administração Local, pelo que, em muitas situações, a percepção final é a de “perda de tempo”. Por conseguinte, a falta de preparação dos formadores, que nem sempre apresentam as competências necessárias para ministrar as acções de formação, é apontada como motivo de descontentamento por parte dos formandos (cf. Quadro 2).

Quadro 2: Balanço das acções de formação profissional

Conteúdos programáticos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Muito teórico ▪ Conteúdos extensos para o tempo previsto ▪ Adequação vs desadequação dos conteúdos à designação do curso ▪ Formação teórica e prática (em alternância) ▪ Colocação de casos práticos
Condições (e.g. espaço, horários, duração)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pouca documentação ▪ Horário laboral vs pós-laboral ▪ Salas com poucas condições (frias e velhas) ▪ Duração curtas vs longas formações ▪ Heterogeneidade de formandos
Equipa de Formadores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formadores vs académicos ▪ Formadores mais disponíveis ▪ Maior cuidado na selecção de formadores ▪ Formadores conhecedores das especificidades da Administração Local
Vantagens da Formação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aquisição de novos conhecimentos ▪ Reciclagem de conhecimentos adquiridos na licenciatura ▪ Actualização de conhecimentos em áreas em constante evolução ▪ Possibilidade de tirar dúvidas e apontar soluções de problemas quotidianos ▪ Levantar casos práticos para serem debatidos ▪ Troca de experiências com colegas de outras câmaras
Grau de concretização das expectativas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De um modo geral, há uma correspondência satisfatória dos cursos com as expectativas iniciais ▪ Projecção de uma maior articulação da formação com o local de trabalho ▪ Respeito pelos conteúdos atribuídos às designações das acções de formação

Fonte: Marques, et al. (2006)

“Houve de facto situações, em que eu achei que, naquela matéria, os formadores eram muito competentes, os conteúdos eram adequados àquilo que eu esperava; noutros ficou muito aquém, acho que foi transmitida informação banalíssima, que se pode ler nas revistas de fim-de-semana, nos semanários, que eu já tinha aprendido há muitos anos, há alguns anos na faculdade. É como lhe digo para mim, foi uma perda de tempo.” (E.1, Barcelos)

“Lembro-me que dois tinham uma sebenta, iam dizendo o que lá estava, quando esse curso era muito mais para transmitir ideias, opiniões percebe? Não quer dizer que não sejam óptimos profissionais mas não conseguiram transmitir... acho que a escolha das pessoas é muito importante para que aquilo não se torne muito enfadonho.” (E.3, Braga)

Ao mesmo tempo, os funcionários autárquicos entrevistados consideram que é importante apostar numa maior articulação entre a componente teórica e a componente prática, entre os conteúdos transmitidos e a sua adequação ao contexto de trabalho, de forma a dinamizar a resolução de problemas e a troca de ideias entre os mesmos. Como esta articulação nem sempre tem acontecido, os formandos ficam com a sensação de que a formação não contribui para melhorar o seu desempenho, designadamente em termos de aquisição de conhecimentos.

“Não responderam àquilo que esperava. Esperava mais prática. Mais relacionada com as autarquias locais no ponto de vista prático. Portanto mais próximo da prática administrativa.” (E.2, Vila Verde)

“O que eu acho é que aquele curso foi um bocado mal seleccionado (...) Não tinha rigorosamente nada a ver. Porque enquanto eu sou encarregado do parque de máquinas e viaturas e estou a exercer a função de encarregado acho que muito mais útil fazer uma acção de formação na minha área. (...) Não me prejudicou mas também não ajudou porque quando se é encarregado geral numa câmara não tem nada a ver com um encarregado de uma obra que anda a tomar conta da construção de um prédio.” (E.1, Amares)

Com efeito, a referência ao carácter excessivamente teórico e em sala de aula constitui um dos pontos críticos desta formação. Impõe-se pensar em modalidades de formação que privilegiem outros processos de aprendizagem e que envolvam os formandos e as suas actividades diárias nos seus contextos de trabalho. Além disso, são colocadas maiores exigências nos processos de selecção dos formadores, nomeadamente no recrutamento dos mesmos dentro da Administração Local, detendo, por isso, de maiores conhecimentos de situações práticas e das suas especificidades.

“No meu ponto de vista acho que temos de avançar para uma função muito mais prática, muito mais virada para os problemas que temos no dia-a-dia para resolver (...) e a nível da própria qualificação dos formadores. É evidente que estas questões têm que ter uma

abordagem científica, também, um conhecimento muito profundo das matérias, mas, não sei se não seria mais interessante para quem está a... enfim, na administração local, a resolver problemas muito concretos, se por ventura o nível de formadores não poderia, nalguns casos muito concretos... serem recrutados quem tivessem provas dadas nestas áreas, porque os académicos são, muito..." (E.1, Barcelos)

O facto de um dos formadores ser um funcionário autárquico apresenta-se como muito importante para contrabalançar a formação muito teórica. É de referir a avaliação muito importante atribuída a uma acção de formação sobre "Regime jurídico de empreitadas", que foi ministrada, justamente, por um assessor da Câmara do Porto:

"É uma pessoa que trabalha no terreno e tem experiência. Os problemas que nós temos, ele conhece perfeitamente e, então, levantaram-se, assim, diversas questões que nós, por vezes, aqui não conseguimos responder. Gostei (...) exactamente, porque tem aplicação prática no dia a dia". (E.2, Vieira do Minho)

Nesse sentido, importa fazer referência a uma acção de formação designada "Cirurgião de árvores" que seguiu a modalidade de formação em alternância, constituindo-se como um exemplo de "boas práticas", fruto do papel dos "promotores" de formação, como veremos no ponto seguinte. Destinada à categoria operária, em particular a jardineiros, parte da formação foi realizada em sala, mas outra parte foi prática e realizada em contexto de trabalho. Poder-se-á ver aqui um exemplo de "formação-acção", enquanto modalidade mais ajustada quer à transmissão de conhecimentos, quer à eventual transformação organizacional.

"Foi dentro da sala de aula [salão da câmara] e depois fizemos prática fora. Andamos nos jardins a praticar, um senhor a ensinar, não é, a dizer como é que devíamos fazer, e praticamos todos. (...) Eu não imaginava que íamos aprender tanto, nesse ponto, acho que foi uma grande coisa para nós." (E.2, Barcelos)

A crítica ao facto de ter havido certas formações onde o conteúdo não correspondia à designação do mesmo, contribui para que se registre uma avaliação mais moderada da importância da formação. Também este aspecto merece particular atenção, sobretudo tendo em conta algumas mudanças registadas na possibilidade de intervenção por parte dos "promotores" de formação. Referimo-nos, em particular, a uma formação específica de AutoCad aplicado ao saneamento:

"Sim, porque o nome da formação era AutoCad aplicado ao saneamento básico e águas e na realidade, era o AutoCad normal... Eu esperava que fosse mesmo específico para aquilo e não era tão específico..." (E.1, Terras de Bouro)

Porém, também a designação da acção cria expectativas não correspondidas nos participantes:

"No global a avaliação será positiva, se bem que muitas vezes havia algumas formações com um título muito pomposo e depois no final da formação... quase.... Ou muito pouco se poderia aproveitar". (E.1, Esposende)

"Há acções de formação, não muitas, que são nitidamente para arranjar emprego para o formador. Não fazem sentido. Algumas delas... Isto não tem nada a ver com a qualidade do formador. Muitas vezes nota-se que é uma acção de formação que poderia ser integrada noutra qualquer e que não faz muito sentido. É uma sensação de tempo perdido." (E.2, Braga)

A necessidade de redefinição da formação é inevitável e estende-se, também, aos horários praticados, às durações das acções e às condições onde são ministradas. Em relação aos horários de formação, a posição não é muito linear. Com efeito, existem entrevistados que, apesar de terem gostado da formação, criticam a sua realização em horários pós-laboral, dada as dificuldades de conciliação da formação com a vida familiar. Outros argumentam que a questão do horário de trabalho parece estar desajustada com a própria ideia de investimento na formação pessoal e organizacional, pelo que a participação da mesma exige disponibilidade e vontade de progredir profissionalmente.

"Era só à noite, é assim para quem tem filhos... eu não os via praticamente. Trabalhava o dia todo chegava à casa, eles estavam a dormir." (E.3, Barcelos)

"Sim, era horário laboral, o horário era óptimo!" (E.4, Terras de Bouro)

"Era laboral. É, assim, agrada. Eu sou um bocadinho apologista que as pessoas da formação, é um investimento para a organização, mas também para a pessoa...o formando só tem a ganhar. Eu da minha, da minha parte já fiz imensos cursos pós-laborais, por iniciativa própria e quando vou é mesmo pós-laborais, ou à noite, ou sexta à tarde e sábado de manhã, mas lá está... porque tenho essa postura." (E.3, Esposende)

"Embora o horário pós-laboral, penso que não há mal nenhum não é...porque normalmente é sempre para aproveitamento do próprio funcionário." (E.1, Vieira do Minho)

Em todo o caso, a posição face ao horário afigura-se, na prática, delicada quer para a entidade patronal, por questões de organização do trabalho, quer para a vida privada/ familiar do trabalhador. Mesmo assim, poder-se-á dizer que, de um modo geral, prevalece a preferência pelo horário laboral:

"O horário laboral é, às vezes, condicionante para a entidade patronal, porque às vezes... como agora, estou numa fase de coordenador, sinto às vezes, ter que dispensar A, B ou C para fazer formação, mas depois, como existem picos de trabalho....depois há uma diminuição e às vezes quando coincidem com esses picos é complicado estar a dispensar quadros para ir para formação. Em concordo com o horário laboral, porque o

pós laboral, é muitas vezes um bocado condicionante para muitos funcionários que têm famílias." (E.2, Esposende)

Quanto à duração reduzida de certas acções de formação, esta não tem permitido, em certas situações, que se tirassem as dúvidas durante a respectiva formação:

"Foram proveitosas, acho que foi pouco tempo, foram dois dias ou três, já não me lembro, para tirar muitas vezes todas as dúvidas que existem, não é, é muito pouco tempo." (E.4, Terras de Bouro)

"Penso que as acções de formação deveriam ser feitas com mais tempo. O grupo que estive lá nos combustíveis, eram todos muito bons e correu tudo muito bem. Os cursos são de poucas horas e eu acho que deveriam ser alargados e mais intensos para haver um bocadinho mais de aplicação prática, para tirar as dúvidas." (E.3, Póvoa de Lanhoso)

Igualmente, um outro factor que interferiu na avaliação da formação reside na composição das turmas. A heterogeneidade dos formandos poderá constituir-se como um entrave à dinâmica de aprendizagem proporcionada pela formação profissional. Veja-se a este propósito o seguinte testemunho:

"Eu também compreendo que muitas vezes as formações são feitas para um público muito abrangente. Por isso nunca se pode querer tirar o máximo de informação para a minha área. Isso é impossível quando numa formação estão envolvidos outros, outras pessoas de outras áreas..." (E.1, Esposende)

Há os que consideram que, à excepção das condições das salas de aulas que eram muito "velhas e "frias", principalmente no Inverno, a equipa de formadores e os horários foram os adequados. A referência às instalações partiu, sobretudo, dos participantes de acções ministradas pela TecMinho que ocupa umas salas na zona da Arcada, no Castelo, pertencentes à Universidade do Minho, em Braga.

Apesar de a percepção dos funcionários autárquicos sobre o estado actual da formação em Portugal ser satisfatório, em particular, o volume de acções executadas, estes não deixam de sublinhar a urgência de se repensar as modalidades futuras de um plano de formação:

"A minha opinião é que a formação tem sido satisfatória mas tem de ser ministrada noutros moldes nomeadamente através do recrutamento devido de formadores que fossem pessoas idóneas, competentes para ministrar essa formação". (E.2, Vila Verde)

"Penso que não são em excesso. Penso que deveríamos continuar com acções de formação embora de outra forma (...) Porque na maior parte das vezes são pessoas que não estão na administração local que não conhecem o funcionamento." (E.4, Vila Verde)

É de se realçar o facto de os entrevistados referirem como um dos mais importantes contributos da formação a possibilidade de trocaram ideias e experiências entre funcionários das diferentes autarquias, que permitiu a resolução de problemas comuns. Assim, além da aprendizagem de novos conhecimentos e de esclarecimento de dúvidas, a formação profissional foi valorizada sobretudo enquanto espaço de interacção entre funcionários camarários:

"Acho que é bom. Ou seja, as vezes não é aquilo que nós estamos à espera mas por acaso o curso de contra-ordenações até foi bom. Mas eu acho que o conteúdo do curso e depois a discussão que se gera à volta é benéfica porque nós vamos tirando dúvidas, e aproveitarmos para decidir alguns casos que nós temos dúvidas se poderá ser assim ou não." (E.4, Braga)

"Eram áreas onde eu já trabalhava e precisava de adquirir novos conhecimentos e aprofundar conhecimentos (...)." (E.3, Esposende)

"É muito bom porque estamos em contacto com outras câmara, e as vezes nós fazemos uma coisa de uma maneira e eles fazem de outra e depois confrontamos e vemos se alguém está a fazer mal, não se está sempre a fazer bem e isso é importante, a troca de ideias principalmente com outras câmaras" (E.4, Barcelos)

"Gostei, gostei, também conheci colegas de outras câmaras, e deu para contactos e tudo, e os tais conhecimentos, que deu para rever..." (E.3, Terras de Bouro)

"Porque não é só a câmara de Esposende, não é Barcelos, não é Braga, é tudo um conjunto de factores, é um conjunto de vivências, um conjunto de experiências, que vai dar riqueza à formação que se tem." (E.2, Esposende)

Se a referência a uma avaliação positiva parece caracterizar, no geral, as participações dos funcionários, importa referir que, mesmo assim, são apontadas algumas que não correram tão bem. Além do facto de muitas vezes a formação ser excessivamente teórica e generalista, não se aplicando às especificidades do trabalho realizado, há situações em que não há o cumprimento das expectativas iniciais. O que se esperava aprender não foi concretizado, até porque perante questões particulares, o formador não soube responder:

"O formador, não tinha conhecimentos, pelo menos a nível prático, pronto, ele era Advogado, era Jurista, mas, num... as execuções fiscais são muito... particulares, são casos muito específicos, e nós, íamos todos, alias, foi mais gente aqui da câmara, e íamos todos à espera de receber informação, para certas... colocávamos questões que ele não nos sabia responder." (E.3, Esposende)

4.2.3. Mudanças profissionais e organizacionais

Como vimos, apesar de se registar uma relativa satisfação com a formação, sobretudo quando esta permite tirar dúvidas ou aprofundar/ actualizar conhecimentos, ou, ainda, debater casos e trocar experiências de trabalho com cole-

gas de outras câmaras, é de se destacar a necessidade de a formação ser pensada de forma mais articulada com o local de trabalho. Justamente, um dos principais objectivos da formação no âmbito do Programa Foral visa dotar de maiores capacidades os recursos humanos, mas também, introduzir alterações nos modelos de funcionamento orgânico, descentralizando-se competências, respondendo com maior eficiência e eficácia às necessidades dos utentes.

Do ponto de vista dos impactos profissionais/ individuais, há apenas uma referência de mudança de categoria profissional como resultado da formação profissional²⁸. Tal conduz a que certos participantes se sintam frustrados, não valorizando as acções de formação:

“Uma pessoa tira especializações, tira mais isto e mais aquilo mas chega ao fim e não serve para nada. Já cheguei a essa conclusão. Uma pessoa tem um curso, se tiver mais acções de formação, se tiver uma especialização que é o meu caso não serve absolutamente para nada. É um bocadinho frustrante.” (E.3, Póvoa de Lanhoso)

Se esse objectivo formal – o de ascender profissionalmente na carreira – não se materializa para estes participantes, muitos apontam a importância da formação em termos de desenvolvimentos pessoal, nomeadamente no que diz respeito à aquisição de conhecimento. De resto, para certos entrevistados, o objectivo de participarem na formação não se prendia com a ascensão na carreira, mas sim o de adquirir conhecimentos:

“Eu vou com o objectivo de adquirir mais conhecimentos e aí não é aquela de integrar outra categoria profissional porque nós aqui neste momento vai estagnar e, portanto, o meu objectivo não será muito esse. É mais conhecimentos.” (E.4, Amares)

“Mantive a categoria. Também não era esse o meu objectivo. Era mais adquirir conhecimentos.” (E.4, Vila Verde)

Porém, mesmo tendo a percepção de que a formação adquirida não confere uma mudança de estatuto profissional, tal deveria ser reequacionado até como factor motivacional para a frequência da formação:

“Isso claro que não... penso que a única maneira de progredir na carreira por via das acções de formação profissional é a frequência de mestrados. Agora essa era uma questão que devia ser revista, em sede da progressão de carreira e da própria avaliação das pessoas em que se devia relevar um bocadinho mais a formação quanto mais não seja para que a formação constitua como uma motivação das pessoas que a frequentarem.” (E.1, Braga)

28. Que se refere ao curso de “Assistente de Acção Educativa”, em que a participação na formação permitiu a integração nos quadros da autarquia, regulamentada pelo Decreto-lei nº184/ 2004 I - série. A, nº177 de Julho de 2004.

Apesar de se terem registado algumas referências ao aumento de responsabilidade, autonomia e possibilidade de porem em prática os conhecimentos adquiridos, os que dizem não terem sentido nenhuma alteração a esse nível traduz uma informação bastante significativa. Como foi referido anteriormente, há a ideia de que a formação realizada no âmbito do Programa Foral teve mais efeitos em termos de aquisição e aplicabilidade de conhecimentos do que na transformação do modo de funcionamento organizacional.

“(...) Não senti nada de muito significativo. Penso que se sente talvez a nível pessoal, de cada um dos funcionários agora em termos da autarquia em si não (...) Se calhar não tinha que haver assim uma grande mudança. Era ao mais ao nível de cada profissional.” (E.2, Póvoa de Lanhoso).

“(...) Por ter havido acções de formação? Julgo que não que a estrutura do organograma se tem mantido, as pessoas procura essencialmente acções de formação para em primeiro lugar, julgo eu, para ser uma mais-valia e para o desempenho. Em segundo lugar para uma futura promoção.” (E.2, Braga)

Uma das razões apontadas para essa fraca percepção de mudanças ao nível organizacional, encontra-se, por exemplo, na duração das acções de formação. Veja-se a este propósito a seguinte passagem:

“(...) As alterações decorrem mais de uma aquisição por parte das pessoas de novos conhecimentos... Não há uma razão directa, e também não pode porque são acções de formação de curta duração.” (E.1, Braga)

Apesar do que se tem vindo a argumentar, a formação é agora encarada com maior abertura e disponibilidade dos funcionários, sendo que as principais alterações sentidas e referidas se encontram, sobretudo, a nível da informática:

“Em termos de autarquia eu sinto que as pessoas já vêem a formação de outra forma. Quando vim para aqui estava a começar o programa e noto que as pessoas têm agora uma outra abertura em relação à formação que no início não tinham.” (E.3, Vila Verde)

“Muita coisa melhorou, porque houve muitas participações em acções de formação de informática na parte do pessoal e melhorou bastante... optimizaram a maneira de fazer ofícios, não tinham os conhecimentos necessários para fazer o trabalho da melhor forma, e melhorou bastante (...).” (E.3, Esposende)

Esta dimensão de desenvolvimento organizacional/ colectivo poderá ser medida, também, com base em certos indicadores, tais como: *i)* trabalho individual ou em equipa; *ii)* relação estabelecida com os outros colegas de trabalho; *iii)* maior produtividade. Tendo em consideração estes indicadores constata-se que, de uma forma geral, os métodos de trabalho centram-se mais na dimensão do trabalho individual, do que no trabalho em equipa.

"Trabalha na secção de pessoal, com mais pessoas, incluindo a chefe de repartição. Há distribuição de tarefas, e troca de ideias entre os funcionários, no entanto cada um desempenha as suas funções." (Nota de campo E. 3, Vila Verde).

"Trabalha na secção de pessoal com mais 12 pessoas. Há divisão de tarefas (uns trabalham na área de vencimentos e abonos, outros da gestão de quadro de pessoal, e ainda outros no recrutamento e selecção)." (Nota de campo E.2, Braga)

De acordo com as passagens transcritas, denota-se que a organização do trabalho se espartilha na "divisão clara de funções", enfatizando um modelo individualista da organização do trabalho, próximo da lógica *taylorista* da racionalização do trabalho (Pimentel *et al.* 1985).

Partindo das transcrições anteriores e nas que de seguida se apresentam, no que concerne à relação estabelecida com os outros colegas de trabalho, percebe-se que esta parece limitar-se a contactos informais relacionados com o desempenho das tarefas individuais de cada funcionário. Esta referência reforça a ideia anteriormente avançada do predomínio do trabalho individual *versus* trabalho em equipa.

"Trabalha na secção do licenciamento de obras particulares com mais três pessoas, não há trabalho em equipa mas há a possibilidade de trocar ideias sobre o trabalho". (Nota de campo E.2, Póvoa do Lanhoso)

"Trabalham 3 pessoas na secção de projectos (...) há possibilidade de discutir os problemas". (Nota de campo. E.3, Amares)

"Trabalha na secção de pessoal com mais 3 pessoas. Cada funcionário faz a sua tarefa, mas há possibilidade de trocar opiniões e fazer outras coisas". (Nota de campo E. 4, Amares)

Relativamente ao último indicador, a produtividade, verificam-se poucas referências a este nível, o que poderá indiciar uma fraca percepção do mesmo:

"(...) de facto depois do curso, e após o curso, verificava-se que efectivamente, as pessoas estavam com maior conhecimento nas áreas... a produtividade, de facto, também aumentou, por tanto nesse ponto de vista sim. Para além de que essas coisas tem interferência com a vontade das pessoas de aprenderem mais, de pesquisarem outras áreas conexas com as que aprenderam, (...)". (E.2, Terras de Bouro)

A formação ministrada no âmbito do Programa Foral terá contribuído para suscitar algumas alterações ao nível do desenvolvimento pessoal e profissional, como vimos. Na verdade contribuiu, de alguma forma, para que os funcionários pudessem aplicar os conhecimentos adquiridos no contexto de trabalho e para que se sentissem mais responsáveis em termos pessoais.

"Sinto que as pessoas exigem mais de mim e eu também sinto-me mais preparada.com certeza que sim. Estou muito melhor do que estava antes de frequentar formação. E sinto mais responsabilidade em fazer as coisas. Principalmente quando é matéria que adquiri conhecimentos na formação acho que tenho responsabilidade de fazer as coisas melhor." (E.3 Vila Verde.)

No entanto, o seu maior contributo terá sido no domínio da sensibilização das pessoas em relação à formação, na medida em que as pessoas se revelam mais conscientes de que a formação é um elemento central para a sua valorização pessoal e profissional.

"Positiva. Penso que é positivo desde logo porque permitiu que as pessoas tirassem da sua cabeça algumas teias de aranha, de preconceitos que tinham relativamente à formação, de a verem como uma perda de tempo... as pessoas que frequentaram as formações já perceberam, já tiram dali sumo. São coisas importantes para as pessoas e aí penso que é um problema globalmente positivo." (E.1, Braga)

Portanto, podemos dizer que a formação teve mais reflexos em termos individuais do que em termos organizacionais/ colectivos. Neste sentido, esta deve ser repensada para que sejam contempladas as dimensões nos níveis meso e macro das organizações, isto porque as autarquias têm que se reestruturar em termos de dinâmica organizacional de forma a acompanhar os padrões de competitividade gerais, que implicam a implementação de modelos participativos, nomeadamente ao nível do trabalho.

4.3. Papel dos "promotores" de formação

Uma das linhas de acção propostas pelo grupo de investigação aquando da realização do diagnóstico do Programa Foral (Canário *et al.*, 2002) consistiu na necessidade de se instituir uma "cultura de formação" na base territorial municipal ou associativa. Neste processo, os "promotores" ou "facilitadores" de formação poderão ter um papel essencial naquela dinâmica formativa. Assim, na base das informações recolhidas em duas sessões de *Focus group*, foi-nos possível analisar as práticas associadas a estes novos actores sociais e compreender as modalidades adequadas na promoção da formação contínua no contexto da Administração Local. Ao mesmo tempo, a percepção da sua importância e dos actuais desafios que os municípios enfrentam, sobretudo ao nível da sua estrutura organizacional e do tipo de competências exigidas aos funcionários autárquicos, permite-nos, desde já, reforçar o papel que estes "promotores" têm tido na mudança de práticas e, em particular, da atitude e comportamento dos funcionários autárquicos face à formação profissional, ainda que os contornos do seu desempenho não se encontrem devidamente clarificados e consolidados.

Todos os intervenientes da primeira sessão pertenciam ao sexo feminino e tinham frequentando o curso de "Promotores de formação profissional". Responsáveis pela formação profissional nos últimos anos nas respectivas câmaras, a percepção crítica que têm quer da formação, quer do seu papel, assenta na identificação de um conjunto de constrangimentos e na apresentação de propostas de melhoria. Do conjunto, surge a ideia de que actualmente os promotores de formação têm condições para melhorarem as práticas de formação e, sobretudo, para instituírem uma cultura propícia ao desenvolvimento da mesma, já que as chefias se apresentam mais "disponíveis" para a aceitarem, assim como os funcionários dos "serviços externos", que, à partida, apresentando menores qualificações escolares, se encontram menos resistentes à formação profissional.

Os intervenientes da segunda sessão são maioritariamente do sexo masculino, excepto uma participante, e nenhum tinha frequentado um curso de "promotores" de formação. Além disso, apenas recentemente se envolveram mais directamente com estas questões de formação, muitos deles em resultado de substituição dos então responsáveis pelo *dossier* da formação. Em relação ao papel que projectam desempenhar nas respectivas autarquias, denota-se uma certa incerteza do conteúdo funcional do mesmo. Porém, é de ressaltar o facto de a maioria dos intervenientes apresentar uma posição crítica e reflexiva do quadro da formação profissional.

Do conjunto das duas sessões realizadas, verificou-se um consenso em torno do "caminho" já percorrido pela formação nos últimos anos (em particular a partir de 2000), da necessidade de se criarem condições para a emergência de um novo perfil de "funcionário administrativo" e de as autarquias se apresentarem "multidisciplinares", com intervenções diversas em áreas como a social e ambiental, entre outras, que se afiguram cada vez mais decisivas do desempenho ao nível da administração local. As seguintes passagens ilustram bem a visão ampla e inovadora da formação profissional presente nas duas sessões realizadas de entrevistas colectivas.

1ª Sessão *Focus group*:

"Eu creio que houve uma evolução positiva, há um caminho ... em 2000, a formação era algo estranho, a formação não fazia parte do vocabulário das pessoas, havia sempre muita resistência, às vezes atitudes pouco correctas... que causavam alguns dissabores. Também, o facto de no início a formação não ter sido dada como formação, mas como regressar um pouco à escola ... isso fez com que as pessoas não acreditassem muito na formação profissional, é uma crítica, mas acho que a devo fazer. Neste momento, a formação é vista já como algo útil, como algo necessário ... há cinco era 'lá vem aquela aborrecer', peço desculpa pela expressão ... 'é sinal que quem vai para a formação é porque não tem nada para fazer'". (Nº 1) "Há com alguma evolução qualitativa, ou seja

as pessoas estavam mais dispostas à formação, não achavam só que não era útil, havia uma maior abertura..." (Nº 3) " (...) já se consegue facilmente ...foi uma batalha conseguida... agora, num curso de mil horas os funcionários todos os meses uma semana fora, para um serviço fechar, é muito complicado..." (Nº 4)

2ª Sessão *Focus group*:

"Não, a formação tem ser qualquer coisa que se respira todos os dias, não é? é um ar que se respira e que faça parte do percurso profissional da pessoa. Faz parte do dia-a-dia, até porque no dia-a-dia que nós encontramos às vezes barreiras. Às vezes passar do teórico para o prático e se calhar com essa comunicação constante permitiríamos ter mais cultura formativa". (Nº 1) "Quer queiramos quer não, seja em Amares, seja em Braga, seja onde for, onde há maior multidisciplinidade de competências é no município... é a visão que eu tenho do municipalismo e se calhar caminhamos para lá. Se até agora vivíamos com uma administração que se limitava a cobrar taxas de licenciamento, a promover todo um pacote de burocracias, hoje é chamada a ter um papel tentacular. No fundo vai articular a sua acção com todos os actores no seio daquela área geográfica e com isso localmente potenciar ao máximo o seu desenvolvimento. E aí há o trabalho interno, que é o trabalho burocrático, que é tudo o que nos envolve à volta do cumprimento da lei, mas também há libertação de sinergias, das mais variadas competências técnicas e não só administrativas... todos fazem parte desta oferta e que interagem directamente com as empresas, com as escolas etc. Enquanto eu não perceber onde vivo, quais são as oportunidades que eu tenho, quais são actividades que existem, quer comerciais, quer industriais etc. (...) então parece-me a mim que a formação é algo que não se esgota em si mesmo. A formação tem que ver com toda a percepção do indivíduo em relação ao meio. Qual é o seu papel no meio, qual é o seu papel na organização e qual é o papel da organização no meio." (Nº 2)

Na explicação desta evolução positiva da formação profissional, os entrevistados foram unânimes na sinalização dos factores que mais contribuíram para a mesma, em particular destacando a acção dos "promotores" de formação.

Um primeiro factor reside no facto de estes se apresentarem como interlocutores *privilegiados* entre o município a que pertencem e a AMVC no que diz respeito às questões de formação profissional. Esta mediação permitiu, desde logo, uma maior agilização dos planos de formação disponibilizados, com a possibilidade de incorporarem algumas informações e indicações adicionais relativas aos conteúdos programáticos. Além disso, o maior contacto estabelecido com a AMVC tem contribuído para que muitas das suas dúvidas sejam esclarecidas de forma mais célere.

De um modo geral, a informação do plano de formação é dada pela AMVC que o propõe aos municípios do agrupamento. A divulgação do mesmo é feita mediante a circulação de uma listagem dos cursos junto dos funcionários autárquicos. Estes, sobretudo os funcionários considerados dos "serviços internos", podem exprimir a sua vontade de participar, assinalando as acções que lhes parecem mais relevantes para o seu desempenho profissional. Nessa listagem,

em princípio, surgem apenas as designações das mesmas, sem que, à partida, os conteúdos sejam explicitados e, muitas vezes, sem que se conheçam os próprios formadores. Porém, quando surgem dúvidas acerca de alguma designação da acção de formação, os promotores de formação podem “informalmente” pedir informações ou até indicar os cursos que vão sendo sugeridos. Em seguida, são recolhidas as intenções de participação nos cursos e o responsável hierárquico decide o número e a disponibilidade de participação tendo em conta a pertinência e a manutenção da funcionalidade dos serviços na autarquia. Sabemos que esta última questão é delicada, quando se trata de autarquias mais pequenas, cujo número de funcionários por serviço é reduzido, sendo que, por vezes, não se torna viável a participação de mais do que um funcionário ao mesmo tempo em acções de formação.

Assim, em contraponto com o facto de se terem registado melhorias significativas desde que os “promotores” desempenham esta função, não deixa de ser relevante que um dos pontos críticos apontados, tanto pelos entrevistados, como pelos beneficiários de formação, consistem nas práticas de comunicação e informação existentes nas autarquias. Se alguns passos já foram dados no sentido de melhorar os circuitos informativos, os constrangimentos a este nível persistem.

1ª Sessão *Focus group*:

“Eu aproveito sempre a oportunidade da remessa do plano de formação e coloco sempre, numa coluna ao lado, para as pessoas se pronunciarem...”. (Nº 1) “Eventualmente... é sempre um campo aberto...faço sempre sugestão de outros e depois remeto tudo.” (Nº 2)

2ª Sessão *Focus group*:

“Relativamente à inscrição tem sido quase como ‘ora bem naquele departamento temos x pessoas, este tipo é simpático, vai esse’.” (Nº 1) “É que desde a informatização dos serviços que foi em 2000 ou 2001 houve muitos cursos internos sobre informática e o pessoal da câmara quis ir todo a um curso. Então foi por fases e até se pode ver por esse gráfico ... que foi diminuindo sempre. (...). Havia cursos mas essa informação não chegava à secção de pessoal.” (Nº 4) “O que complica muito é a exigência de um número mínimo de formandos. Eu falo por nós, nós temos dois canalizadores e se vão os dois para formação não nos é possível responder aos problemas que possam surgir. Por exemplo, se telefonam porque faltou água ou porque rebentou qualquer coisa... é impensável... não se consegue...”. (Nº 2) “Não nos é difícil pôr toda a gente em formação porque somos muitos. No nosso caso acaba por ir toda a gente quer aqueles que querem, quer os que não querem.” (Nº 3)

Porém, na 2ª sessão, em discordância com os restantes intervenientes que apontaram para falhas da cultura organizacional como explicação daqueles cons-

trangimentos – fruto ou da ausência de critérios de selecção ou de não difusão da informação por parte das chefias, ou, ainda, da imposição das acções de formação a todos os funcionários – um outro interveniente avança com o argumento de que as dificuldades tinham origem, sobretudo, ao nível da AMVC, que informava sempre “em cima da hora”. Crítico dos “erros de facilitismo” e do “tradicional porreirismo nacional” que vigoraram até então, a solução apontada passará pela formação planeada, pela existência de fichas distribuídas em tempo útil para que se possam constituir quotas de participantes suplentes.

“Eu não tenho essa opinião. Pelo contrário. Acho que a administração local tem, em alguns ângulos, uma administração ortodoxa, mas não é por falta de organização que as coisas não funcionam. Primeiro nós aceitamos a iniciativa e subscrevemos a iniciativa de que a formação era importante. E isso não é um chavão, nós queremos a valorização dos activos, como pedra de toque. (...) Do ponto de vista da organização, do que eu sei atribuo grandes culpas à AMVC que, segundo o que me diziam, era sempre em cima da hora que solicitavam a informação. Porque a rede criada no interior do município permite-nos que, pelo menos ao nível dos chefes de divisão, chefes de repartição alguns outros sectores, discutam colectivamente quais os quadros que devem ter em desse ponto de vista parece-me exemplar. Há até do nosso ponto de vista uma prática de discussão de formação que me parece altamente salutar.” (Nº 2)

Não obstante a referência a uma “cultura organizacional” em certa medida responsável pelo *estado* da formação, de um modo geral, os intervenientes apontaram vários aspectos críticos explicativos. A maioria é coincidente com o que recolhemos das entrevistas realizadas aos funcionários que participaram em acções de formação, por um lado, e com a avaliação da AMVC, por outro, o que nos permite reforçar a pertinência dos mesmos. Referimo-nos, em particular, aos seguintes aspectos críticos:

- Formação de “catálogo”;
- Qualidade dos formadores e a necessidade de conhecerem a realidade da Administração Local;
- Exigência de um número mínimo de formandos;
- Formação realizada em contexto de trabalho com a deslocação dos formadores aos municípios e não ao contrário;
- Pouca oferta formativa para a “classe operária” ou para os chamados “serviços externos”;
- Pouca participação da classe dirigente em acções de formação;
- Homogeneização dos públicos da formação de modo a redimensionar os conteúdos programáticos;
- Duração de certas acções de formação muito longas (e.g. “Cartografia e fotografia”);
- Existência de certas áreas de formação que se apresentam muito dispendiosas para as autarquias, exigindo constantes actualizações de conhecimentos

tos (e.g. Oráculo) – as poucas acções de formação a nível de informática ao abrigo do Programa Foral não satisfizeram as necessidades.

Um outro papel que os “promotores” consideram importante desempenhar é o de *sensibilizar* os grupos profissionais que apresentam maiores resistências à formação e incutir neles a valorização contínua das suas competências e saberes como forma de lidarem com as exigências do mercado de trabalho (em particular, com o ruir da ideia do “emprego para toda a vida”) (Castells, 1996; Sennett, 2000). Assim, será possível que a formação seja percebida como “útil” para a modernização da administração pública, ou seja, que permita a sua aplicação em contexto de trabalho. Este papel afigura-se tanto mais relevante se pensarmos na resistência de certas categorias profissionais às acções de formação, tais como os electricistas, os canalizadores, as empregadas de limpeza, os cantoneiros, entre outras. Naquele desempenho de sensibilização, os “promotores” de formação sugerem como estratégia a seguir a realização de acções de atendimento para os funcionários e a existência de “manuais de acolhimento” que permita preparar todo o novo trabalhador, sendo distribuída igualmente a todos os activos.

Com efeito, a preocupação com uma maior adequação da formação ao desempenho profissional não se encontra dissociada da percepção de que os conteúdos funcionais dos activos estão em mudança e que não podem ficar adscritos a funções muito delimitadas, tal como então acontecia numa lógica organizacional burocrática-taylorista (Kovács, *et al.* 1994; Kovács e Castillo, 1998).

As próprias designações das profissões tenderão a acompanhar as transformações em curso na economia e nas sociedades cada vez mais globalizadas e instáveis. Tal pressupõe que a formação seja encarada como uma oportunidade para acompanhar e, sobretudo, antecipar essas mudanças, incutindo em todos os activos a aprendizagem ao longo da vida (*long life training*) (Le Boterf, 1997; Marques, 2001).

2ª Sessão Focus group:

“O funcionário não é mais visto hoje como uma peça do Henry Ford. Isso era da economia de escala, que faltando um parafuso, a máquina não funcionava. Não. Hoje é efectivamente alguém que não se limita a fazer uma tarefa repetitiva e daí que se calhar o administrativo vai desaparecer. Não tem sentido chamar administrativo a alguém que já faz qualquer coisa. Enquanto não for percebida essa mais-valia da formação e entender a formação como uma oportunidade para acompanhar os nossos tempos, se eu não acompanhar essa mudança, serei um incómodo para a organização. A organização vai olhar para mim e pensar que estou encostado, na prateleira... e isto está a acontecer tão rapidamente. Eu tenho a percepção que nos últimos quatro anos deram-se saltos tão grandes...”. (Nº 1) “Eu tenho a convicção de que se está a interiorizar na esmagadora maioria dos funcionários que a valorização dos activos é decisiva para a excelência pessoal.” (Nº 2)

Porém, é ao nível do *conhecimento* e da *participação* nos planos de formação a montante, isto é, com a AMVC, mas também a jusante no contexto da organização municipal, que mais contribuem para que estes “promotores” tenham um papel crucial no diagnóstico de necessidades e na sugestão de certos conteúdos programáticos ou acções de formação mais adequados às especificidades de cada contexto de trabalho.

2º Sessão Focus group:

“Agora tem é que ser à medida e cada câmara tem que ver o que é que precisa. E não através de um catálogo. E não formação formatada que vem com uns nomes, com um curso bonito, mas depois eu não sei quais são os conteúdos programáticos. E nem sei quem é o formador. Porque hoje vende-se muito mais o formador do que propriamente a formação formatada até porque a venda da formação formatada vai acabar.” (Nº 1)

Por outro lado, as câmaras têm realizado esforços no sentido de criarem as condições necessárias para que todos os seus funcionários possam ter a equivalência ao 9º ano de escolaridade. A observância de algumas boas práticas a este nível permite-nos reforçar o que temos vindo a argumentar. Veja-se, a este propósito, os seguintes casos.

Certificação dos Serviços Municipais – o caso de Esposende

Ao nível do processo de Certificação dos Serviços Municipais, a certificação da formação profissional exige que se explicitem os critérios de selecção dos funcionários, se realize diagnósticos de necessidades e se efectue a avaliação das acções profissionais em termos da formação ministrada e dos impactos organizacionais. À excepção do município de Esposende, que já certificou os serviços de formação profissional, os restantes municípios estão em processo de transição (excepto um que declara que não dispõe de informação sobre quando decorrerá a certificação). É de referir que nenhum dos participantes da sessão abordou esta questão directa ou indirectamente.

1ª Sessão Focus group:

“A formação exige muito. Neste momento nós estamos a iniciar o processo de modernização dos serviços, de certificação dos serviços...”. (Nº 1) “O nosso está certificado e a norma diz-nos que nós temos que elaborar uma ficha de diagnóstico, que é dirigida ao chefe e o chefe fornece a cada funcionário. O chefe faz a filtragem do que eles escolheram ... e depois eu envio para a associação a nossas necessidades. Este ano, o nosso plano vai ser assim, pequenino. Mas nós elaboramos o nosso plano”. (Nº 4) “Nós vamos entrar”. (Nº 3) “Nós ainda não sabemos quando ... ouve-se falar, mas não sei quando será”. (Nº 2)

Com efeito, na explicação para a importância da certificação da formação no município de Esposende, que se apresenta, por parte dos outros intervenientes como um “caso à parte”, foi avançado como argumento o importante papel que as chefias tiveram na transformação dos comportamentos dos activos. Para além de se tratar de uma autarquia que possui uma equipa muito jovem (onde o próprio presidente é jovem) e com níveis de habilitações superiores, a dinâmica introduzida assenta na valorização das competências e no mérito das chefias e dos funcionários e não no do posto de trabalho em si.

Formação no local de trabalho – o caso do “cirurgião de árvores”

Um outro exemplo de mudança nas práticas de formação consiste no caso de a “promotora” pela formação da câmara de Barcelos ter sugerido um curso, onde escolheu quer a entidade formadora, quer os formadores, envolvendo a “classe operária” quase toda. Trata-se de uma experiência relativa ao curso de “cirurgião de árvores” destinado aos jardineiros, com uma parte teórica de formação ministrada nos espaços da própria autarquia e uma outra parte em contexto de trabalho, em horário laboral. Além deste, outros cursos de formação têm sido realizados, tal como o de canalizadores, em que os formadores se deslocam até ao município, sendo contemplada uma componente teórica, mas também uma componente prática.

1ª Sessão Focus group:

“Eu de início era no fundo assim ... agora tem sido um caso diferente, aliás no curso de cirurgião de árvores, é um dos exemplos, eu escolhi o formador e a entidade formadora. Este ano vai haver no plano de formação, uma acção de formação que vai ser o IGAT que vai dar porque fui eu que escolhi a entidade formadora e os formadores, ou seja já começa a haver uma mudança, e como os planos de formação são feitos no ano anterior eu já começo a fazer um rol das necessidades que as pessoas precisam e das entidades que elas escolheram e que naquele ano e não puderam ir, ou porque era caro, ou não havia disponibilidade ... e eu no próximo ano já tenho isso em conta. Começa a alterar um bocado as situações, ainda não são muitas.” (Nº 3)

Além de começarem já a participar no levantamento de necessidades e da possibilidade de planearem outras acções de formação futuras, os “promotores” de formação apresentam-se satisfeitos com o seu desempenho, bem como estão convictos de que, apesar de se ter que fazer ainda muito pela formação, os aspectos críticos encontram-se sinalizados e as estratégias de superação passarão pelo envolvimento dos vários agentes camarários em parceria com a AMVC.

1ª Sessão Focus group:

“Neste momento sinto-me mais satisfeita, aliás sinto-me satisfeita com o trabalho realizado, gostaria que a receptividade à formação fosse melhor, obviamente, mas neste

momento sinto-me à vontade para abordar as pessoas para falar da formação.” (E:1) “Formação e Territorialização... até porque, eu já consegui envolver o Órgão Executivo, a formação é ir lá à câmara.” (Nº 4) “Eu acho que neste momento estamos num ponto de partida muito importante, temos poucas crianças em Portugal, e talvez esteja aqui o ponto para fazer a mudança. Na geração que vem aí... mudar o sistema de educação todo.” (Nº 3)

5. Avaliação e Dinâmica dos Processos Formativos

Na fase de investigação em que nos encontramos importa fazer uma avaliação dos impactos da formação realizada no âmbito do Programa Foral, estabelecendo como eixo de análise privilegiado o discurso dos actores institucionais envolvidos no processo formativo relativamente aos seguintes aspectos:

- Dinâmicas inter-institucionais: para uma cultura de cooperação;
- Promoção da formação *versus* cultura de resistência à formação;
- Bloqueios e boas práticas no processo formativo.

Os actores institucionais responsáveis pelo processo formativo em análise foram a Associação de Municípios do Vale do Cávado, na qualidade de estrutura responsável pelo envolvimento dos seus associados na identificação das necessidades formativas, e as entidades formadoras, com particular incidência para a TecMinho e para Escola Profissional de Braga, responsáveis pelo desenho e implementação das acções de formação.

Ao nível da Associação de Municípios foram entrevistados, de forma aprofundada, o Administrador-delegado e o responsável pela prossecução dos planos de formação intermunicipal realizados entre 2001 e 2005. No processo formativo estiveram envolvidas também as entidades formativas que desempenharam um papel central, mas em articulação com a AMVC, na selecção dos cursos e respectivos conteúdos programáticos, na escolha dos formadores e da metodologia de avaliação e, numa fase posterior, na implementação das acções de formação. Neste âmbito, entrevistámos as entidades que estiveram mais envolvidas, a Tecminho, tendo sido feita uma entrevista em conjunto a duas responsáveis pela formação, e a Escola Profissional de Braga²⁹.

5.1. Dinâmicas inter-institucionais: para uma cultura de cooperação

A avaliação da dinâmica existente entre as entidades formativas é considerada, de um modo geral, como positiva pelos responsáveis da Associação de Municípios do Vale do Cávado, da TecMinho e da Escola Profissional de Braga. Apresentamos de seguida a perspectiva de cada um dos actores envolvidos.

29. Existem outras entidades formativas que fazem parte dos actores institucionais com que a AMVC interage. Porém, por razões de tempo e pertinência neste estudo, apenas foram contempladas aquelas duas entidades referenciadas.

A dinâmica existente entre a AMVC e as entidades em causa foi positiva na perspectiva do Administrador-delegado. O processo formativo envolveu poucas entidades formadoras, mas decorreu com normalidade, na medida em que participaram aquelas que se entendeu terem mais competências para ministrar a formação aos funcionários da Administração Local.

“Foi redutor porque nos limitámos a um pouco às entidades formadoras mas por outro lado também creio que nos dirigimos às entidades com mais apetência para os objectivos do projecto.” (Administrador-delegado da AMVC)

A opção de escolher apenas algumas entidades formadoras terá sido, em grande medida, a melhor solução na sua perspectiva porque o trabalho desenvolvido pelos funcionários na Associação seria duplicado se se procedesse à abertura de concursos a entidades formadoras.

“Portanto se nós tivéssemos optado por outro formato tínhamos feito menos de metade da formação com o triplo dos problemas que tivemos. Assim correu tudo sobre esferas... quer dizer, criamos uma comunicação bastante consistente nessa rede e as coisas funcionaram bem.” (Administrador-delegado da AMVC)

O responsável pela prossecução dos planos de formação faz, também, um balanço positivo da relação estabelecida com as entidades formadoras, em particular com a TecMinho. Com efeito, a sua avaliação é francamente positiva, como se pode deduzir do seguinte excerto da entrevista:

“Até à data houve apenas um curso, o qual tivemos que suspender porque não conseguimos arranjar formador e portanto só a taxa de realização que a TecMinho nos apresentou foi muito boa. Os resultados foram excelentes, a sua participação desde o início, até na definição da metodologia em que trabalhou connosco. A TecMinho e as outras escolas profissionais...” (Responsável pela formação da AMVC)

A dinâmica estabelecida com a TecMinho decorreu, por isso, da melhor forma, tendo havido apenas uma acção de formação que foi suspensa por não se ter conseguido encontrar um formador adequado ao curso que se pretendia implementar. Por outro lado, quando questionado sobre os aspectos que terão corrido menos bem na relação estabelecida com a TecMinho, o entrevistado responde do seguinte modo:

“Eu tenho alguma dificuldade em apontar pontos negativos porque essa relação foi muito boa (...) Fiz algumas referências em relação às instalações, os alunos. (...) Eles queixavam-se no Verão que era um calor abrasador e no Inverno um frio de rachar e portanto as instalações são ali na rua do Castelo e é um edifício de pedra, antigo, com

um isolamento precário. (...) Em relação aos equipamentos são sempre excelentes. (...) Sempre houve uma predisposição quando nós precisávamos porque de repente havia necessidade de mais um formador, de formandos... o curso era mais procurado, estavam previstos 15 mas apareceram 18 (...)” (Responsável pela formação da AMVC)

Com efeito, a referência menos positiva prende-se, sobretudo, com as instalações, que, de acordo com os formandos, não se adequavam tanto em situações de calor como de frio. Apesar disso, a relação com a TecMinho foi positiva, não tendo havido problemas quer ao nível dos equipamentos, quer em relação ao facto de, em determinados momentos, se precisar de mais formadores ou de se constituírem turmas com mais alunos do que o previsto. Por sua vez, a figura do promotor profissional é, igualmente, referenciada pelo interlocutor, que qualifica a sua acção como inovadora, para além de fundamental porque:

“Nós não temos nas nossas câmaras com quem trabalhamos nenhum serviço de formação e portanto os promotores de formação profissional à falta disso são o nosso departamento de formação na câmara. Para além de ser uma novidade porque não havia nenhum, ninguém que condensasse, que reunisse toda a informação de formação na câmara e agora há.” (Responsável pela formação da AMVC)

Assim, o promotor de formação profissional constitui uma mais-valia no processo formativo porque colmata um vazio que se sentia nas autarquias, no que respeita à presença de alguém que trabalha e que esteja envolvida em todas as fases do processo de formação. Porém, é questionado o papel que os promotores poderão vir a ter no futuro, quer na definição dos cursos, quer dos conteúdos programáticos e na própria avaliação, na medida em que as suas funções não se restringem à dinamização da formação:

“Eles têm um conjunto de outras competências, as suas funções não são só essas, não se esgotam aí. Portanto eu não me acredito, por mais que eu gostasse, que eles podem parar o seu trabalho e ir fazer diagnósticos serviço a serviço, departamento a departamento. Portanto a solução... eles têm formação para fazer isso mas desmultiplicaram internamente dentro da câmara.” (Responsável pela formação da AMVC)

E se a acção dos promotores nas autarquias não se pode restringir à “gestão” da formação, dever-se-á pensar que, para se mudar a cultura organizacional, importa criar condições para um maior envolvimento da classe dirigente. De resto, esta ideia tinha sido já avançada pelos próprios promotores de formação quando questionados acerca do seu papel no seio da autarquia.

“E o que nós procuramos fazer é que o pessoal dirigente que, em alguns casos também participou na mesma formação, vá participando para recolher dentro de cada departa-

mento essas capacidades porque seguramente quem está no departamento tem maior capacidade para identificar os problemas com que lida todos os dias." (Responsável pela formação da AMVC)

As responsáveis pela formação na TecMinho consideram que a AMVC foi a grande impulsionadora de todo o processo formativo. Com efeito, estas referem-se, em concreto, o seguinte:

"Foi a partir da associação de municípios que se despoletou, pelas próprias reuniões com os presidentes de cada uma das autarquias, reuniões para definição de estratégias para formação e depois descendo de nível, ao nível dos operacionais que são os facilitadores que estão ligados à área de recursos humanos." (Responsáveis pela formação da TecMinho)

A ideia da AMVC como dinamizadora do processo formativo é partilhada, também, pelo responsável da Escola Profissional de Braga que entende que a relação estabelecida com a AMVC foi "séria e afável". Mais do que isso foi proveitosa porque a AMVC, com as várias autarquias, pode assumir um papel de intermediária activa nos projectos de formação, tendo em consideração que:

" (...) cada autarquia por si só, isoladamente, não ter capacidade para promover formação. A aglomeração de municípios é uma solução." (E.EPB)

É destacada positivamente a preocupação da AMVC em procurar tornar o processo participativo, começando por ter agendado reuniões com os presidentes de cada uma das autarquias e depois por ter estimulado o surgimento da figura do promotor profissional da formação. No que respeita a este último aspecto, na óptica da TecMinho, o programa terá corrido bem, precisamente, por causa da colaboração desses profissionais quer na fase do levantamento das necessidades de formação, quer nas fases de formação seguintes. E estes promotores são tanto ou mais importantes dada a dificuldade que existe em se dialogar directamente com as câmaras.

"As câmaras são uma estrutura que poderão à partida ser um pouco complicadas e nós enquanto entidade externa estarmos a ter um papel muito interventivo nessa área a dizer que quem vai a formação é a, b ou c... e de facto haver uma pessoa que está sensibilizada e que nos facilita, no fundo esse trabalho a nós e à associação de municípios. É muito bom porque há sempre alguém que faz essa ponte." (Responsáveis pela formação da TecMinho)

Por sua vez, o responsável da Escola Profissional de Braga, apesar de desconhecer a existência desses profissionais no quadro da Administração Local, con-

segue apontar situações em que promotor poderá constituir uma mais-valia na implementação das acções, nomeadamente:

" (...) ao nível do diagnóstico... a existência de uma pessoa desse género... pode dar indicadores de toda a formação que é necessária." (E.EPB)

5.2. Promoção da formação versus "cultura de resistência"

Ao nível da dicotomia existente entre a promoção da formação e a cultura de resistência podemos dizer que o processo formativo, que resultou da implementação das medidas constantes no Programa Foral, trouxe certos aspectos positivos, em particular na dinamização de algumas práticas de formação, contribuindo conseqüentemente para atenuar uma cultura de resistência à mesma. Vejamos, à semelhança do ponto anterior, o que refere cada um dos intervenientes na implementação das acções de formação na Administração Local.

Na perspectiva do Administrador-delegado, o Programa Foral foi bem sucedido porque conseguiu comprometer os destinatários na organização das acções de formação. A aposta nesse envolvimento constituiu, sobretudo, uma mais-valia em que permitiu criar condições para a "co-responsabilização" de todos os intervenientes no processo de formação.

"Co-responsabilizou-os, empenhou-os, tivemos diversas fases mas houve uma em que os chamados facilitadores que eram os nossos interfaces dentro da câmara e que são sempre pessoas com uma certa capacidade de comunicação dentro da câmara, também receberam formação e portanto acho que nós (...) conseguimos conceber formação inovadora, à medida daquilo que as pessoas precisavam e inovadora para aquilo que são os novos temas da gestão autárquica, da administração das autarquias." (Administrador-delegado da AMVC)

O programa terá corrido bem também porque as propostas de formação feitas pela AMVC foram, na sua generalidade, bem acolhidas, apesar de esse tipo de programas exigir um acompanhamento e uma avaliação complexos, o que, perante a falta de recursos e de pessoas exclusivamente dedicadas a isso, dificulta de certa forma o trabalho de monitorização dos mesmos.

No que concerne à questão da cultura da formação, é importante, no entanto, que as autarquias encarem a formação de um modo diferente. As autarquias têm de perceber, sobretudo, que a formação, mais do que um estímulo, é uma resposta às necessidades que têm nos vários domínios de actividade. Por conseguinte, importa que esse processo de envolvimento na formação seja mais activo, designadamente na proposição de áreas de formação pertinentes face aos desafios actuais de qualificação de recursos humanos e modernização das autarquias.

“Tem que ser mais apaixonado se quiser, tem que ser mais compulsivo. Esse seria o formato ideal. As autarquias dizerem que é preciso ter formação nas áreas A, B, C... e nós, como entidade exterior às autarquias mas uma interface próxima, organizaríamos rapidamente esta formação e procuraríamos dar uma resposta em tempo útil àquilo que as autarquias procuram. Portanto esse seria o formato... Ao nível do financiamento creio que deveria haver uma maior agilização. Ao nível dos municípios terá que haver um maior desejo, uma maior necessidade dessa formação que naturalmente será uma consequência de uma reestruturação e de um desempenho com um nível de maior exigência que os municípios venham a ter e que cada vez é mais exigente. No dia em que vier a ser muito exigente de facto as pessoas vão sentir essa necessidade e haverá mais pressão digamos sobre todos nós.” (Administrador-delegado da AMVC)

Portanto, importa que se criem condições que impulsionem uma certa predisposição, por parte dos responsáveis autárquicos, para implementar uma cultura de formação que esteja ao serviço do desenvolvimento pessoal e organizacional. As autarquias têm de encarar a formação de uma forma mais activa, estando conscientes de que esta constitui uma solução tanto na resolução de problemas existentes, como sobretudo na antecipação de mudanças desejáveis e adequadas aos desafios que continuamente enfrentam. De qualquer forma, o administrador realça que o Programa Foral veio contribuir para atenuar essa resistência em relação à formação, porque suscitou a discussão da sua importância no interior das autarquias. Na atenuação dessa resistência, vimos que o “promotor” tem – e terá – um papel central no sentido em que conseguiu convocar os directores de serviço da autarquia e “obrigá-los” a discutirem coisas que até então não tinham dado importância.

O responsável da AMVC, por sua vez, salienta que na área específica da implementação de uma cultura de formação, a Associação procurou apostar, com maior incidência, na sensibilização das autarquias para a formação. Em situações anteriores, constatou-se uma certa descredibilização em relação à formação resultante da necessidade de deslocação dos funcionários para Lisboa ou Porto, relacionada com o consequente pagamento de ajudas de custo. Nesse sentido, a Associação optou por apostar na proximidade do local das acções de formação, que passaram a ser muito mais perto das câmaras. Porém, essa iniciativa não deixou de contemplar, igualmente, algumas dificuldades, tais como:

“Algumas dificuldades de penetração porque deixamos de ter essa atractividade e depois tivemos outra dificuldade que tinha a ver precisamente com a imagem que a formação tinha (...).” (Responsável pela formação da AMVC)

Mas o processo de sensibilização acabou por ser mais fácil de resolver do que o esperado porque a Associação teve a preocupação de começar por agir, precisamente, pela sensibilização junto da classe dirigente que passou a exercer

um maior controlo, por exemplo, na assiduidade dos formandos nas acções de formação e na realização de um pequeno relatório da mesma.

“Eles sabiam que eles estavam a ser controlados porque eles recebiam as folhas de presença lá. Controlados no sentido de que estavam presentes e que não apareciam ao meio do dia para assinar a folha.” (Responsável pela formação da AMVC)

Para concretizar esse processo de sensibilização, a AMVC recorreu a diferentes estratégias, nomeadamente a colocação de cartazes nos bares das autarquias ou nas entradas, que identificavam as acções de formação a realizar, o que despertou, na perspectiva do entrevistado, o interesse pela formação. Os promotores de formação profissional assumiram, é certo, um papel central na sensibilização, porém a sua importância é variável de acordo com a pessoa que é designada para exercer a função, do seu empenhamento, da sua capacidade de mobilização interna e da importância política que tem. Para ilustrar o que se acabou de argumentar, veja-se a seguinte situação:

“(...) No caso de Braga é uma câmara com uma dimensão muito grande, é realmente muito complicado e como foi alguém do gabinete da presidência tinha uma importância política inabalável. E depois era uma pessoa que já tinha sido vereador, já tinha sido autarca, tinha realmente um historial de respeitabilidade e reconhecimento por toda a câmara.” (Responsável pela formação da AMVC)

Houve outros casos em que as coisas não correram tão bem, precisamente porque a pessoa que está à frente do processo ou desconhece as exigências do conteúdo funcional do papel do “promotor”, ou porque não tem poder hierárquico formalmente reconhecido para dinamizar e envolver os vários grupos profissionais nas acções de formação.

“Ou não participou na formação inicial de promotores de formação profissional e portanto há instrumentos que falham ou porque essa responsabilidade não está no departamento do pessoal que é claramente uma condição preferencial (...).” (Responsável pela formação da AMVC)

Para além desse aspecto, considera-se que os dirigentes têm demonstrado uma maior sensibilidade em relação à formação e isso é fruto do trabalho em conjunto da Associação e dos “promotores”. Com efeito, estes actores reconhecem a dificuldade da implementação de um plano de formação.

“Um trabalho muito cansativo, muito desgastante, conseguir por o pessoal dirigente a tratar a formação, a pensar formação, a diagnosticar problemas, a encontrar soluções.” (Responsável pela formação da AMVC)

Por outro lado, o entrevistado reconhece que há um problema de resistência à formação nos níveis I, II e III. A resistência nesses níveis tem estado relacionada, concretamente, com a indisponibilidade daqueles em relação ao facto de terem que deixar de realizar o trabalho para se deslocarem à formação. A natureza operativa do trabalho impossibilita deixar para o dia seguinte o que têm de fazer hoje e, portanto, esta divisão de trabalho assente na prescrição de intervenções operativas específicas pode explicar, em parte, a fraca adesão desse grupo de funcionários com baixas qualificações na formação. Há, também, a falta de percepção de que a formação pode constituir uma mais-valia para a valoração pessoal e profissional, para além de manifestarem uma certa apreensão face à metodologia de avaliação praticada nos moldes convencionais, o que dificulta a possibilidade aderirem de forma mais significativa aos cursos existentes.

“A penetração nos níveis I, II e III é terrivelmente complicada. E é especialmente dramático quando estamos a falar da esmagadora maioria dos funcionários da administração local.” (Responsável pela formação da AMVC)

A solução para contrariar essa maior resistência passa por se apostar nos CRVCC para conseguirem obter mais resultados junto dos níveis I, II e III. A ideia é a de incentivar os funcionários menos qualificados a participarem nas acções de formação, atribuindo no final da mesma um certificado de habilitações escolares, que pode funcionar como um importante instrumento ao serviço da revalorização pessoal e profissional.

“Quando estamos a tentar motivar, a incentivar, a chamar à atenção a níveis I, II e III temos que lhes dar certificação, ou seja, não apenas a certificação profissional porque essa é no interesse da autarquia ou da entidade profissional nesse caso mas dar-lhe a certificação de habilitação porque essa é no seu interesse. Ou seja para chamarmos à formação é dar de facto esse incentivo pessoal, ou seja, se uma pessoa para além da formação profissional, pode ficar com o 9º, 10º, 11º e 12º anos. Isso de facto é um incentivo ao nível pessoal, porque é das habilitações que estamos a falar e lamentavelmente esses centros só validam até ao 9º ano.” (Responsável pela formação da AMVC)

Relativamente à dicotomia promoção de formação *versus* cultura de resistência à formação, as responsáveis da TecMinho constataam que houve, no decorrer dos planos de formação, uma significativa adesão dos funcionários à mesma, o que permite verificar que, no domínio da sensibilização em relação à formação, há melhorias a destacar, tais como:

“Abertura dos funcionários. Também não vamos acreditar que toda a gente que está ali, está ali porque é forçada não. Por vezes temos cursos que são mais teóricos, em que podemos ter uma margem de manobra maior para acolher formandos e por vezes eu

via-me na circunstância de ter de dizer que não podem mandar mais pessoas porque não é pedagogicamente correcto.” (Responsáveis pela formação da TecMinho)

É de se salientar a referência, em termos comparativos, a AMAVE que manifestou maiores dificuldades no que respeita à execução dos planos de formação precisamente porque não apostou na mobilização da figura do “promotor” de formação profissional e porque sentiu maiores resistências do público-alvo em relação à formação. No entanto, reconhece-se que há aqui arestas a limar, nomeadamente, no caso particular do levantamento de necessidades que obedece a uma lógica reactiva, isto é, de resolução de problemas pontuais e não a uma lógica de antecipação a esses problemas.

“Obviamente que não podemos pensar num diagnóstico de necessidades ou de formação que seja só reactiva, ou seja, só identificar o que é necessário e vai-se colmatar a necessidade ensinando a fazer.” (Responsáveis pela formação da TecMinho).

Torna-se premente, portanto, a necessidade de se adoptar numa estratégia pró-activa em relação à formação de forma a responder às exigências sentidas no domínio da requalificação dos activos e da reorganização administrativa das autarquias. Isso é tão ou mais importante porque se vive hoje uma transferência de poderes da Administração Central para a Local e, nesse sentido, o diagnóstico de necessidades de formação não deve ficar apenas pela identificação dos problemas que surgem no trabalho. Paralelamente, importa apostar no maior envolvimento das chefias ou das pessoas que têm capacidades ou poderes para tomarem decisões, na medida em que os efeitos da formação ao nível profissional e organizacional são, muitas vezes, comprometidos pela falta de sensibilidade daqueles actores sociais em relação às potencialidades da formação.

O responsável da Escola Profissional de Braga refere, por sua vez, que as situações de emergência, de crise económica, contribuem para a percepção de que a formação é um instrumento fundamental para contornar os problemas sentidos. Nesse sentido, refere que:

“(…) perante a ameaça, sente-se que é necessário fazer tudo, há disponibilidade para a formação.” (E. EPB)

Apesar de algumas autarquias estarem em processo de certificação dos serviços, é essencial que o trabalho de sensibilização em relação à formação seja contínuo:

“É necessário passar a mensagem dentro da organização de que é preciso melhorar, o que está em causa é a imagem pessoal e a organização, e talvez comecem a sentir que precisam de renovar o seu conhecimento de se actualizar.” (E. EPB)

5.3. Bloqueios e boas práticas no processo formativo

Nesta fase do estudo apresentado, parece relevante efectuar uma sistematização dos dados, com base em toda a informação recolhida pela diversidade de técnicas de recolha de dados. O que se pretende neste ponto é apresentar um conjunto de "obstáculos" e constrangimentos identificados pelos vários actores entrevistados, assim como, salientar um conjunto de "boas práticas" identificadas no decurso da investigação, que poderão não ser conhecidas ou reconhecidas por todos os intervenientes, e podem ser transformadas em conhecimento para a acção.

Principais bloqueios

De acordo com Administrador-delegado da AMVC, um dos constrangimentos do Programa Foral reside na sua não alegada *abrangência*, já que contemplou apenas a Administração Local e o investimento poderia ter sido rentabilizado abrindo a possibilidade de integração e qualificação a funcionários da Administração Central:

"Em cidades como Braga não há assim tantas iniciativas como essa e portanto estamos a desperdiçar alguma energia a circunscrever o projecto só a agentes municipais." (Administrador-delegado)

As exigências colocadas ao nível do *trabalho de monitorização* e de *acompanhamento* impostas pelo Programa revelaram-se complexas, já que exigiam disponibilidade de recursos humanos. A inexistência de recursos humanos para dar resposta a esta complexidade, constituiu uma outra dificuldade para a AMVC, na medida em que:

"(...) esse acompanhamento, a avaliação... isso é um bocadinho complexo. A monitorização é complexa e não permite que haja pessoas exclusivamente envolvidas nesse processo." (Administrador-delegado)

Esta complexidade do processo inerente ao Programa Foral é enunciada, também, pela exigência de um número mínimo de participantes em cada acção de formação. As situações de imprevisibilidade, como a desistência de um elemento, podem comprometer a acção e inviabilizar a participação dos restantes interessados.

"Nós temos acções de formação preparadas para, imagina, doze formandos, de repente uma câmara por qualquer motivo... qualquer coisa que aconteceu e que acontecem todos os anos muitas coisas... já compromete a realização de acção de formação porque ela tem lá três formandos, e se estes três desaparecem eu não tenho o número mínimo." (Responsável pela formação da AMVC)

Paralelamente à complexidade associada ao processo do Programa Foral é referida a necessidade de um maior *envolvimento* das autarquias. Este envolvimento situa-se, nomeadamente, ao nível de propostas de acções de formação a desenvolver e implica uma maior sensibilização por parte dos dirigentes para "facilitarem" a participação dos funcionários nas mesmas. Esta disponibilidade nem sempre é visível, como se depreende pela seguinte afirmação:

"Quando nessas coisas não há empenhamento há uma parte que se esforça por atrair a outra e a outra vai fugindo, vai procurando delicadamente corresponder agora e depois e o que acontece muitas vezes por exemplo nós estabelecemos acções de formação ou programas essas acções de formação. Todas elas quando são candidatas pressupõem uma pré-inscrição mas depois os directores, ou os chefes de divisão não estão para dispensar os seus colaboradores e não os deixam sair até. Portanto não é tanto em termos de reconhecimento por parte dos funcionários, mas muitas vezes é por causa dos chefes." (Administrador-delegado da AMVC).

Esta resistência em permitir a participação dos funcionários pode ser explicada por algumas representações acerca da formação que conduzem a uma imagem depreciativa da participação na mesma, que é veiculada por um dos dirigentes entrevistados, e percebida pelo Administrador-delegado:

"E depois há outro problema que é muitos desses dirigentes entenderam a formação como uma solução recreativa para os funcionários. Vão fazer formação para fazer férias, ou passear. E enquanto isso for assim... a formação é um prémio." (E. Administrador-delegado da AMVC)

" (...) há pessoas que vão à formação para não trabalhar, é mais cómodo, à partida estar sentado numa mesa a ouvir falar sobre qualquer assunto." (E.1, Barcelos)

Esta resistência em facilitar a participação dos funcionários na formação apresenta-se, também, reforçada pelo responsável da AMVC, mesmo quando a formação é realizada no local de trabalho. Este refere o caso dos administrativos, em que os dirigentes e a classe executiva têm dificuldade de perceberem que os funcionários não podem executar o seu trabalho por se encontrarem em formação, apesar de permanecerem nas instalações da autarquia.

"Formação no local de trabalho é importante mas essa importância é variável. No caso do curso de cirurgião de árvores essa modalidade faz todo o sentido complementar formação teórica com formação no terreno. No caso dos administrativos já é mais complexo porque é muito difícil criar condições logísticas para dar formação e porque as pessoas, incluindo os dirigentes, têm uma certa dificuldade em compreender que funcionário x não pode atender porque está em formação. Mais recomendável aos níveis I, II, III." (Responsável pela formação da AMVC)

Ao nível da resistência à formação, a dificuldade de penetração nos níveis I, II e III da formação é explicada, segundo os entrevistados, no facto de se promover uma formação de cariz escolástico, assim como pela metodologia de avaliação dominante.

“Os níveis I, II e III têm em regra tarefas operativas que não lhes permitem deixar o trabalho que se tem de fazer para o dia seguinte que é o que acontece com os técnicos superiores. E depois há o problema que o entrevistado classifica de claustrofobia operativa, ou seja, estar fechado numa sala de aula e também a possibilidade de se ser avaliado no final da formação.” (Responsável pela formação da AMVC)

Como já foi referenciado, o envolvimento da classe dirigente é fundamental, assim como a sua sensibilidade para a aplicabilidade e utilidade da formação. Esta sensibilização da classe dirigente não é uniforme no interior das autarquias, sendo variável nos diferentes municípios que integram a AMVC. Esta variação fica patente na afirmação seguinte:

“Depende de dirigente para dirigente, da visão que tem sobre as potencialidades da formação e da própria relação que existe com o promotor.” (Responsável pela formação da AMVC)

Para além de ser necessário uma consciencialização para as possibilidades da formação, será necessário repensar na elegibilidade dos formandos, no sentido de tornar os estagiários, os contratados e os órgãos executivos elegíveis³⁰. Esta situação é justificada pelas necessidades específicas, dos primeiros, no seio das autarquias, e pela necessidade de uma maior sensibilidade dos órgãos executivos para a formação.

“Eu compreendo que o FSE não os considere elegíveis, mas a verdade é que se perde muita coisa com isso. O que significa que em muitas áreas se perde muitos dos efeitos que a formação era suposto ter. (...) se não tivermos os políticos sensibilizados para a mesma área... seria muito interessante que... também não estou a dizer para meter todos os presidentes de câmara ou vereadores numa sala de aula, mas se calhar fazer um seminário que permitisse”. (Responsável pela formação da AMVC)

Ao nível das modalidades de formação são, também, identificados alguns bloqueios, que se centra no predomínio de acções de “papel e caneta” e na não implementação da modalidade de formação-acção:

“A modalidade de formação-acção não terá sido tão bem explorada até porque a legislação referente a esta modalidade não chegou logo. Antes disso teve que se fazer um tra-

30. Ao longo da vigência do Programa Foral foram sendo introduzidas alterações de forma a atenuarem alguns destes “obstáculos” relacionados com a “elegibilidade”.

balho de formação intenso, porque não havia experiência nas autarquias de formação.” (Responsáveis pela formação da TecMinho)

Para além desse aspecto é, também, referenciado o facto de o diagnóstico de necessidades de formação ser feito de uma forma reactiva, conduzindo apenas a uma resposta aos problemas e não funcionando como uma forma de antecipação dos mesmos, o que torna imprevisível os efeitos da formação na estratégia de funcionamento das organizações.

“Temos que ter também aquela postura um pouco pró-activa, acções que venham a contribuir e que estejam de acordo com as próprias orientações das estratégias, das intervenções das próprias autarquias.” (Responsáveis da TecMinho pela formação)

Identificação de boas práticas

Em relação às boas práticas, o Administrador-delegado da AMVC refere que, apesar das resistências que sentem por parte dos dirigentes, foram feitos esforços no sentido de promoverem um maior envolvimento das câmaras. O surgimento da figura do promotor de formação profissional foi fundamental, já que permitiu uma relação de proximidade entre as Câmaras e a Associação. Reconhecida a resistência ou a falta de consciencialização para a formação, a AMVC desenvolveu um trabalho de sensibilização, inicialmente junto da classe dirigente.

“A sensibilização foi uma pedra de toque porque (...) havia aquela ideia que ir à formação era ir passear (...) começamos exactamente pelo pessoal dirigente (...) que perceberam a seriedade com que a formação era feita.” (Responsável pela formação da AMVC)

Esta dimensão dinamizadora, assumida pela AMVC, é reconhecida pela TecMinho, nomeadamente pela capacidade de reunir os presidentes das autarquias de forma a conciliar estratégias no domínio da formação. A TecMinho, enquanto uma das principais entidades formadoras, reconheceu a necessidade de recrutamento de formadores externos à Universidade do Minho para acções que exigiram pessoas com uma experiência mais prática em áreas específicas da Administração Local. É também de salientar os contactos informais estabelecidos com os formandos nos locais de realização das acções, de forma a obter um *feedback* contínuo das condições e satisfação face à formação, permitindo uma resposta imediata às solicitações dos formandos:

“E a questão de estar lá alguém na TecMinho, essa nossa opção é muito importante porque por vezes os formandos transmitem informação informalmente que não o fazem no papel e por vezes embora os questionários sejam anónimos, ou facultativo esse anonimato, mas depois há aquela inibição de escrever no papel e por vezes aquela percepção

que eu vou tendo ao longo da formação é muito importante, até porque a ideia é não esperar pelo fim para ver se as coisas correram mal, se for possível.” (Responsáveis pela formação da TecMinho)

Ainda, ao nível das práticas das entidades formadoras, a Escola Profissional de Braga referiu o cuidado em fazer uma recepção aos formandos na primeira sessão com o intuito de sensibilizar para o papel activo da escola, da formação ao longo da vida.

“(…) a Escola deixaria de ser um espaço de onde nós nos ausentávamos para ser um espaço que estaria connosco toda a vida.” (E. EPB)

Considera-se, ainda, relevante salientar, o modo como a Escola Profissional se envolveu na identificação das necessidades de formação. A instituição não tendo participado no diagnóstico de necessidade que originou o plano de formação, teve a preocupação de fazer a avaliação de diagnóstico aquando da recepção dos formandos, para que os conteúdos fossem mais precisos, concretos e adaptados às necessidades particulares de formação.

“Tive a preocupação de pedir aos formadores que fizessem um bom diagnóstico inicial, para verificar se aqueles conteúdos estavam ou não estavam ajustados, digamos às capacidades e necessidades da organização.” (E.EPB)

Quadro 3: Bloqueios e Boas Práticas

Relações inter-institucionais e especificidades do funcionamento do Programa Foral	
Bloqueios	Boas Práticas
<ul style="list-style-type: none"> Falta ainda uma atitude por parte das autarquias de procura mais activa da formação, sendo que este factor é condicionante quer ao nível das lógicas de oferta versus procura, quer na aplicabilidade prática da formação. A iniciativa do diagnóstico de necessidades deveria partir das autarquias e com maior envolvimento das mesmas para permitir a implementação de uma cultura de formação. Os estagiários e os contratados, nomeadamente pela precariedade laboral em que se encontram, deveriam ter o estatuto de elegíveis desde o início do Programa Foral, porque têm necessidades particulares de formação. Os autarcas deveriam ser, também, elegíveis para uma maior sensibilização e valorização da formação. Os promotores de formação profissional constituíram um elo de ligação entre as câmaras e as outras instituições envolvidas no processo formativo, no entanto, a sua acção é limitada pelas responsabilidades que assumem para além da dinamização da formação. A incerteza em relação ao futuro das associações de municípios, quanto à sua substituição por grandes áreas metropolitanas, constitui um factor de desmotivação no envolvimento da instituição em projectos relacionados directamente com a área da formação e com outras. A exigência de números mínimos de formandos pode comprometer a realização da formação. Os modelos formativos devem ser agilizados face à ocorrência de imprevistos (e.g. a falta de um formador obriga a realizar todo um trabalho burocrático e que pode comprometer a realização dos planos de formação). 	<ul style="list-style-type: none"> Criação de uma dinâmica de relacionamento, promovida pela AMVC entre as autarquias, nomeadamente pela intervenção dos promotores de formação profissional, promovendo um maior envolvimento das câmaras no processo formativo. O Programa Foral contribuiu para iniciar, no interior das autarquias, práticas de discussão em torno da valorização da formação. O promotor de formação profissional permitiu colmatar a falta de uma figura no interior da organização directamente envolvida no processo formativo. Possibilidade de veto, pela AMVC, à escolha de formadores.

Construção e implementação do plano de formação	
Bloqueios	Boas Práticas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O diagnóstico de necessidades de formação é feito de uma forma reactiva, sendo a formação uma procura de resolução e não uma estratégia integrada no desenvolvimento organizacional. ▪ Necessidade de mais recursos humanos e financeiros para o trabalho de acompanhamento e implementação do plano de formação. ▪ A formação de "papel e caneta" dificulta a integração dos níveis I, II e III, nomeadamente pela fraca oferta formativa. ▪ Surgimento tardio, no âmbito Foral, das modalidades de formação-acção, o que não permitiu a sua integração nos planos de formação. ▪ Curta duração das acções. ▪ Desadequação dos conteúdos formativos à realidade da Administração Local, o que impede a sua aplicabilidade. ▪ Formação predominantemente teórica e em moldes convencionais. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A organização da formação em dias completos e não em parte do dia (e.g. só de manhã ou só de tarde) terá resultado porque as pessoas passaram a encarar aquele dia de formação como um dia de trabalho. ▪ As participações individuais em formação são uma possibilidade de contornar o acesso a formações específicas. ▪ Aposta na colaboração com os CRVCC nos níveis I, II e III em algumas autarquias associadas. ▪ Formação desenvolvida em contexto de trabalho (e.g. cirurgião de árvores). ▪ Divulgação através da colocação de cartazes com indicações de cursos de formação em lugares estratégicas das autarquias. ▪ O esforço desenvolvido quer pela Associação, quer pelas entidades formadoras no sentido de estabelecer contactos informais com os formandos, obtendo feedback sobre o decurso das acções de formação.

6. Desafios e Recomendações para a Formação na Administração Local

A criação de uma rede territorial de formação poderá ser um dos maiores desafios colocados à AMVC como *local* de referência de uma região. Visualiza-se para a Associação de Municípios a função de ligação entre as várias autarquias e as entidades formadoras, de forma a responder às necessidades de cada município, e a possibilitar a rentabilização e a valorização de recursos. Esta concretização exige o esforço de todos os intervenientes, na medida em que diferentes constrangimentos podem retardar a materialização do trabalho em rede na função formativa, nomeadamente:

- Ausência de uma cultura de formação;
- Inexistência de lógica/cultura de projecto;
- Ausência de dinâmica/cultura de cooperação estratégica.

Os dois primeiros factores dizem respeito ao seio das organizações que, no seu interior, devem promover dinâmicas e formas de sensibilização que permitam a interiorização da cultura de formação, atenuando paulatinamente situações de resistência à formação. O superar destes constrangimentos deve ser acompanhado da sensibilização para a formação numa lógica de projecto, promovendo a interacção de todos os funcionários de uma secção ou divisão para a consecução de objectivos comuns, nomeadamente ao nível da promoção de lógicas de trabalho que contribuam para a melhoria em termos organizacionais. As mudanças devem ser passíveis de serem visionadas por todos os elementos de uma equipa de trabalho, na medida em que a mudança organizacional e institucional é operada pelos actores institucionais. Cada sector ou divisão da autarquia deve assumir um projecto de acção/ transformação do contexto de trabalho da equipa, convertendo uma cultura individualista numa cultura baseada na colaboração, caminhando para uma imagem comum.

O terceiro factor remete para lógicas de cooperação entre os diferentes municípios numa acção global para responderem a diferentes desafios. Em relação a este ponto, perspectiva-se um papel mais activo da AMVC, enquanto elemento catalisador na agregação de interesses comuns das várias autarquias que, isoladamente, pela sua dimensão e pelos reduzidos orçamentos disponibilizados para a formação, na sua maioria, teriam diversas dificuldades em pôr em acção um plano de formação de acordo com as necessidades sentidas.

Um dos passos para a materialização da rede territorial de formação deverá passar pela criação de redes de (in)formação no interior das autarquias, reforçando os níveis de comunicação, para que se caminhe no sentido de uma maior sensibilização para a formação, rumando à interiorização da formação como cultura. Este processo terá que ser acompanhado por um envolvimento de todos

os actores institucionais, sendo que o ponto de partida passará pelo envolvimento da classe dirigente, pelo papel que desempenha em termos de *influência entre pares*, ou grupos profissionais.

A consecução destes objectivos terá de reunir, neste processo, os órgãos executivos, não elegíveis no âmbito do Programa Foral, mas que, em termos estratégicos da criação de uma rede territorial de formação, serão decisivos para uma maior abertura e uma visão potenciadora da formação no contexto do desenvolvimento organizacional a longo prazo ao nível do desenvolvimento local e regional.

No que concerne à construção de uma dinâmica/ cultura de cooperação estratégica é importante caminhar no sentido inverso às tradicionais características centralizadoras dos municípios e investir em lógicas de acção com características transversais. Destacando a dimensão colectiva e privilegiando não o espaço territorial de cada autarquia isoladamente, importa procurar resposta nas lógicas territoriais inerentes ao espaço regional numa perspectiva de interacção e de desenvolvimento conjunto de resolução de problemas dos municípios.

Esta rede territorial de formação poderá desenvolver lógicas de formação internas em que o desenvolvimento de todo o processo implique a intervenção de todos os municípios com a respectiva Associação. Esta interiorização poderia, ainda, situar-se ao nível da criação de uma Bolsa de Formadores da Rede, com funcionários dos municipais, sendo que o primeiro passo seria a promoção de um curso de Formação de Formadores.

No final de qualquer avaliação é sempre desejável que, para além da identificação dos possíveis constrangimentos, debilidades, boas práticas e pontos fortes do Programa, se avance com recomendações que orientem acções e programas posteriores. A incumbência fundamental centra-se na capacidade de aprender com a experiência, independentemente dos seus resultados serem ou não os mais esperados.

No que concerne às recomendações optou-se por apontar um conjunto de eixos, com base em todas as informações recolhidas, nomeadamente, pela análise de documentos e notas de campo, corroboradas pelas entrevistas realizadas, que nos permitiram identificar os seguintes pontos de intervenção:

Promoção de uma cultura de formação

Relativamente a este ponto é importante que se criem respostas para os grupos usualmente resistentes à formação. Assim, é fundamental que a oferta formativa nos níveis I, II, III seja reforçada, já que os quadros operários são, por vezes, relegados nas lógicas de oferta e procura. Para que se responda às especificidades das organizações e dos seus actores é, fundamental, a implementação

de instrumentos de recolha de informação sobre as necessidades e expectativas de formação, contrariando o predomínio de lógicas de oferta, caminhando-se para lógicas de procura, numa perspectiva de formação *à por medida*. Será ainda pertinente fomentar a formação na dupla modalidade de escolarização e profissionalização para os funcionários com níveis de escolarização mais baixos, reforçando e promovendo a cooperação com os CRVCC.

A construção de um plano de formação que se baseie em lógicas de procura e que possa acompanhar um processo dinâmico de mudança organizacional implica uma formação concebida *por medida*, quer em relação aos formandos, quer também em relação à organização em que estes se integram. Esta dimensão só poderá ser conseguida quando o diagnóstico de necessidades corresponder de forma efectiva às especificidades dos formandos e dos contextos. Neste sentido, o diagnóstico de necessidades deve ser elaborado com participação de todos os actores institucionais. É importante envolver a classe dirigente no levantamento de necessidades, avançado progressivamente para o envolvimento de todos os outros actores institucionais.

Ao nível dos formadores é importante caminhar para uma bolsa de formadores com conhecimentos concretos da realidade da Administração Local, para que se desenhem planos de formação como resposta a problemas concretos das situações de trabalho e evitar situações de ausência de aplicabilidade das aprendizagens formativas pela excessiva dimensão teórica da mesma.

Neste seguimento, e no que concerne aos conteúdos, é fundamental que estes reflectam as necessidades previamente identificadas, reforçando a aplicação prática numa maior aproximação da realidade específica da Administração Local. Como resposta à especificidade das necessidades que, por vezes são sentidas apenas por um indivíduo da organização, pode ser reforçado o investimento em participações individuais e pode ser contornado o constrangimento da exigência de números mínimos.

Quanto às modalidades de formação é importante caminhar para a implementação de diferentes práticas de formação, contrariando os modelos fortemente escolarizados, da formação em sala, investindo em modalidades de formação-acção, *e-learning*, de forma a implementar dispositivos centrados na organização e nos indivíduos.

Promoção de uma cultura de projecto

A cultura de projecto não poderá estar presente sem que haja uma planificação estratégica integrada na gestão da organização e que passará pela criação de Departamentos de formação nas autarquias. Num primeiro plano, os recursos destes Departamentos desenvolveriam instrumentos de recolha infor-

mação, que lhes permitissem efectuar um diagnóstico de necessidades *in loco* e de acordo com as especificidades de cada sector, ou divisão da autarquia, envolvendo progressivamente todos os actores organizacionais. A fraca percepção do impacto da formação em termos contextuais implica uma articulação das necessidades individuais, evoluindo para uma dimensão colectiva. Em vez da promoção de formação em termos de respostas e capacitação individual, importa articular as necessidades de cada indivíduo num projecto de aprendizagem colectiva. Igualmente, importa investir em dinâmicas formativas colectivas, percebendo as mudanças organizacionais. Esta dimensão de projecto pode constituir-se enquanto equipa de trabalho de determinado sector da organização, ao nível micro, e integrado num projecto, ao nível macro, numa estratégia global da organização.

Os Promotores de formação profissional

O papel do promotor de formação profissional deve ser cada vez mais valorizado no interior da organização, como elemento activo em todos os processos de construção do plano de formação, capaz de mediar relações com a AMVC e com as entidades formadoras, traduzindo o diagnóstico de necessidades em conteúdos, de forma a corresponder às necessidades sentidas, e aproximando a formação do contexto de trabalho. O desenvolvimento destas funções implica um trabalho a tempo inteiro e não exercido apenas em situações pontuais. Nos departamentos de formação, estes seriam uma figura de relevo enquanto dinamizadores do plano de formação da autarquia e dos planos de formação intermunicipal.

Ao nível da avaliação do impacto da formação no contexto institucional, os promotores, enquanto elementos dinamizadores, desenvolveriam instrumentos de avaliação ao nível individual e organizacional e, numa dimensão pró-activa, apontariam um novo diagnóstico de necessidades.

O que aqui apresentamos são algumas, mas importantes, recomendações e não soluções para os diferentes constrangimentos salientados ao longo da investigação. A implementação de planos de formação no âmbito do Programa Foral ou em programas similares deverá ter em consideração as percepções veiculadas por todos os actores envolvidos neste processo formativo.