

Ana Paula Marques¹

Centro de Investigação em Ciências Sociais (CICS)

Universidade do Minho

Índice: 1. Introdução; 2. Tensões e desafios de governação local; 3. Balanço do *Programa Foral*: ponto de chegada ou de partida?; 4. Flexibilização, contratualização individual e gestão de competências; 5. Notas conclusivas: potenciar o capital humano no contexto do QREN. Bibliografia

Palavras-chave: Administração Local, Inovação organizacional, Formação Profissional.

Resumo: Este artigo centra-se na discussão em torno da inovação organizacional e formativa na Administração Local a partir de um “Estudo prospectivo sobre emprego e formação na Administração Local no âmbito do Programa Foral” (2007-2008). Esta investigação permitiu analisar as dinâmicas de emprego e formação que têm vindo a caracterizar a Administração Local, em especial os referentes profissionais emergentes e as competências adequadas aos processos de mudança tecnológica, organizacional e formativa em curso. A partir daqui reflectiu-se sobre a inovação organizacional e formativa de modo a implementar uma gestão de qualidade nas autarquias, cuja finalidade consiste na prestação de serviços aos utentes e no desenvolvimento local. Não pretendendo aqui discutir os princípios de descentralização, contratualização e territorialização, que têm estado na base de políticas e práticas de desburocratização e modernização (ou pós-burocratização) da administração pública, iremos desenvolver, neste artigo: *i*) as principais tensões e desafios de governação local; *ii*) um balanço crítico dos contributos do Programa Foral no que diz respeito às perspectivas de formação

1 Socióloga e Prof. Associada do Departamento de Sociologia do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho (amarques@ics.uminho.pt).

e modernização da administração da Administração Local; *iii*) os impactos das práticas de flexibilização, contratualização individual nos modelos de organização do trabalho e gestão dos recursos humanos.

Abstract: This paper focuses on the discussion on innovation and organizational learning in local government based on “Prospective study on employment and training in the local government under Foral Programme” (2007-2008). This research has examined the dynamics of employment and training that have characterized local administration, especially the emerging and professional referents and competencies appropriate to the ongoing processes of technological, organizational and training change. From this, we have reflected on organizational and training innovation in order to pursue high quality management in local administration, whose major aims are offering services to citizens and local development. Not wishing to discuss here the principles of decentralization, contracting and territorialization, which have supported on policies and practices of de-bureaucratization and of public administration, we will develop in this article: i) the main tensions and challenges of local governance, ii) a critical assessment of the contributions of the Foral Programme regarding training and modernizing of the Local Administration; iii) the impacts of the practices of flexibility, individual contracts on the models of work organization and human resources management.

1. Introdução

► No âmbito do projecto de investigação intitulado “Estudo prospectivo sobre emprego e formação na Administração Local no âmbito do Programa Foral” (2007-2008), foi-nos possível analisar as dinâmicas de emprego e formação que têm vindo a caracterizar a Administração Local, em especial os referentes profissionais emergentes e as competências adequadas aos processos de mudança tecnológica, organizacional e formativa em curso².

2 Esta investigação resultou de uma parceria entre o CEFA (Centro de Estudos de Formação Autárquica) e o CICS (Centro de Investigação em Ciências Sociais) da Universidade do Minho. Tratou-se de um estudo de âmbito nacional que prosseguiu os seguintes objectivos gerais: *i*) contribuir para o conhecimento das dinâmicas tecnológicas, organizacionais, profissionais no quadro da evolução da Administração Local; *ii*) disponibilizar informação de suporte à tomada de decisões estratégicas sobre a actuação ao nível da definição de políticas de emprego e formação adequadas à Administração

Instituído em 2000, o Programa de Formação para as Autarquias Locais (Foral)³ converteu-se, simultaneamente, numa “oportunidade” e num “desafio” no contexto de reforma das instâncias públicas (OCDE, 2001), sendo indissociável do processo de integração económica de natureza supranacional, nomeadamente no processo de construção da União Europeia. Através de uma significativa disponibilidade financeira, este programa, em articulação com a modernização do processo administrativo e organizacional das autarquias, visou apoiar a formação profissional contínua dos funcionários da Administração Local⁴. Na base deste investimento, está explícita a ideia de que apenas com a valorização dos recursos humanos, a par da necessária reorganização administrativa e tecnológica, se poderá concretizar o objectivo de implementação de uma gestão de qualidade nas autarquias, cuja finalidade consiste na prestação de serviços aos utentes e no desenvolvimento local. Neste contexto, assume-se que os serviços públicos locais constituem um dos eixos estruturantes na configuração do modelo social europeu (Rodrigues, 2000), já que contribuem para a coesão e equidade social, económica e territorial/ regional (OCDE, 2001). A qualidade e a eficiência da prestação dos serviços públicos e o seu acesso generalizado a toda a população articulam-se com a crescente tendência para a elevação dos níveis habilitacionais das gerações recentes e de uma melhor preparação profissional, bem com as maiores exigências de informação, consulta pública e cidadania activa (Bilhim, 2004).

Na verdade, os fenómenos de rápida mudança social, económica, tecnológica e política verificados, sobretudo a partir da década oitenta do século XX, têm levado a Administração Pública a um estimulante debate sobre novos modos de regulação que pressupõem modelos organizativos e métodos de gestão inovadores orientados para a modernização da Administração Local. Um dos eixos de trans-

Local; *iii*) definir um modelo de actuação visando forjar um novo quadro de funções, competências e formação adequado às especificidades da Administração Local, em particular à elaboração de “cartas de emprego” actual e previsível, bem como à definição das melhores estratégias de formação profissional. O enfoque conceptual privilegiado configurou a necessidade de se perspectivar, por um lado, as mudanças registadas ao nível da governação local e da cooperação e intervenção, bem como da descentralização de competências e atribuições para as autarquias. Os resultados obtidos encontram-se publicados na colecção “Estudos CEFA” (Marques, 2008).

3 Resultou de uma Resolução de Conselho de Ministros n.º 171/2000 de 9 de Dezembro. A sua execução teve início em 2001 tendo sido considerado concluído em 2007 (pelo facto de existirem acções de formação em execução no ano em causa).

4 Eixo 1 dos Programas Operacionais Regionais.

formação mais relevantes neste contexto, a par da difusão de Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e da adopção de modelos de gestão/ governação característicos do sector privado designados por *New Public Management* (Nova Gestão Pública)⁵, dizem respeito às transformações que se têm vindo a verificar na estrutura socioprofissional da Administração Local. Com efeito, as transformações dos quotidianos de trabalho, em geral, têm implicações significativas na forma como as diferentes categorias profissionais que trabalham sob a alçada directa da Administração Local e em contacto com o grande público se posicionam face aos desafios relacionados com os perfis formativos e de empregabilidade exigidos na actual economia e sociedade globalizadas.

Neste contexto, as autarquias têm vindo a assumir um papel essencial no desenvolvimento económico e social da região e do país a que pertencem. Face à complexidade crescente dos problemas sociais e dos serviços a que são solicitadas responderem, 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 pelo Orçamento de Estado. Porém, para a exequibilidade das novas missões, a Administração Local necessita de ser reformada, por um lado, nos seus modelos e lógicas de funcionamento organizacional e, por outro, no tipo e natureza do trabalho executado, a par da transformação nos perfis de competências exigidas pelos diversos profissionais. Além de necessidades simultâneas de polivalência e especialização, os funcionários devem ser capazes de fazer face às diversas e complexas situações e difusão de informação e ter capacidade de iniciativa. Em função de contextos de acção e de recursos disponíveis, exige-se que o profissional tenha um *saber agir* que pressupõe capacidades de iniciativa e decisão, de negociação e arbítrio, de fazer escolhas e correr riscos, de reagir a imprevistos, problemas, avarias e “erros”, de inovar no quotidiano e de assumir responsabilidades. Daí, os profissionais da Administração Local serem, cada vez mais, solicitados a desempenharem funções de planeamento, coordenação e dinamização de

5 O NPM assenta filosoficamente em concepções pragmatistas e na teoria da escolha racional. Este tem como eixo estrutural a defesa e a adopção de princípios de gestão empresarial na administração dos serviços públicos, com aplicação das teorias e técnicas das organizações orientadas para o mercado (Kickert, 1997; Rhodes, 1996).

equipas de trabalho, entre outras, que assentam na mobilização de um conjunto de saberes e competências de cariz informal, tácito ou colectivo.

Num sentido abrangente, estamos perante um movimento de reestruturação formativa e profissional, simultaneamente, global e transnacional, sendo caracterizado por lógicas baseadas na descentralização, desregulação, privatização e flexibilização (Célestin, 2002; Boyer, 1998) das relações sociais de trabalho. Por sua vez, associado a este movimento observam-se, igualmente, mudanças estruturais e organizacionais nas instituições do *Welfare State* (Santos, 2001) visíveis na progressiva erosão de alguns dos seus referentes, tais como a estabilidade de emprego e a garantia de certos direitos/ concessões profissionais, como veremos mais à frente.

2. Tensões e desafios de governação local

Tendo em conta as transformações do papel do Estado e da acção pública nas últimas décadas e no quadro da União Europeia, está em causa hoje a discussão de redefinição do Estado Social e suas relações com os parceiros sociais e demais actores sociais (colectivos e individuais). Esta faz-se num contexto de problemas não só de financiamento e de disfunções dos seus órgãos e instâncias, mas também de crescente complexidade e fragmentação de serviços e necessidades de públicos-alvo (por exemplo, envelhecimento da população, info-exclusão e baixos níveis de aprendizagem ao longo da vida, aumento do desemprego, exclusão social, degradação de alguns dos componentes dos direitos sociais, forte carga fiscal que recai sobre os cidadãos, desigual distribuição dos recursos agravada pelo poder diferenciado de interesses corporativos).

Perante a crescente visibilidade de sinais de reforço de necessidade de intervenção do Estado, ao arrepio das tendências recentes designadas por um *Estado mínimo* e de privatização, os movimentos que têm caracterizado as práticas de governação pública central e, em particular, local, não se têm apresentado, contudo, lineares. Mesmo num quadro de convergência europeia, é de referir situações desiguais e contraditórias ao nível dos poderes locais nos vários países⁶. Às distinções simples

⁶ Tal é visível nas várias iniciativas e estudos que têm sido desenvolvidas no quadro da União Eu-

entre administração centralizada e administração descentralizada, sobrepõem-se práticas e lógicas de intervenção pública que se combinam com a imprevisibilidade e incerteza dos mercados e necessidades dos utentes, com as exigências de flexibilidade dos modelos de gestão organizacional e da difusão das TIC (Castells, 2001), com os requisitos de perfis de profissionais qualificados, responsáveis e empenhados na qualidade da prestação dos serviços. Assim, há movimentos de descentralização de competências combinados por tendências de (re)centralização na definição de objectivos e recursos que, muitas vezes, se confunde com determinados sinais de controlo por parte dos organismos e aparelhos públicos centrais⁷. Por sua vez, face à complexidade e multiplicidade de factores co-presentes e co-explicativos na génese, desenvolvimento, mediação e impactos dos problemas públicos, reivindicam-se modelos de gestão mais complexos e específicos às realidades em causa. Ou seja, a acção pública confronta-se com incertezas ligadas à complexidade de redes, à multiplicidade de actores e ao enredo dos procedimentos de decisão, execução, monitorização e avaliação (Sarmiento, Marques e Ferreira, 2008).

Na verdade, é necessário contemplar as transformações profundas ocorridas nas últimas décadas na economia e sociedade para se compreender as próprias mudanças operadas ao nível da Administração Central e Local. Os princípios de descentralização, contratualização e territorialização têm sido justificados em função das políticas e práticas de desburocratização e modernização (ou pós-burocratização, segundo Rocha, 2001) da administração pública. Estas, porém, nem sempre são acompanhadas por lógicas de acção concreta nesse mesmo sentido (Bilhim, 2004). Tanto as mudanças de modernização interna, nomeadamente através de técnicas de reengenharia e gestão de custos, qualidade e recursos humanos, entre outras, como a introdução de uma maior democratização do poder local nas suas relações com os clientes/utentes, reconhecendo-lhes autonomia e

ropeia. Em Novembro de 2007, foi realizado, em Bruxelas, um Seminário com o seguinte tema “*An alternative to the market. The social, political and economic role of public services in Europe*”, organizado por ETUI-REHS, EPSU, SALTSA. Os quartos temas principais foram os seguintes: 1) as derivas da privatização; 2) o impacto das políticas comunitárias nos serviços públicos; 3) os efeitos da privatização no emprego e nas relações industriais; 4) o papel dos serviços públicos como contrabalanço à mercantilização.

7 A este propósito, cf. os artigos que integram o número temático da *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 77, intitulada “Poderes locais em perspectiva comparada”, organizada por Ruivo e Fernandes (2007).

direitos, como ainda os modelos de gestão dos serviços orientados para o mercado, implicando a privatização, competição e separação entre financiadores e prestadores de serviços públicos, têm conduzido, em muitos países, a reformas de orientação gestonária em detrimento de lideranças democráticas. Em muitas situações, a prevalência da lógica de governação por resultados tem provocado mais burocracia, menos flexibilidade, aumento de hierarquia e subalternização dos funcionários (Rocha, 2000).

Ao operar num ambiente mais competitivo e instável, o governo local tem vindo a integrar, igualmente, funções de coordenação, para além das de prestação de serviços, sendo que parte destas têm sido externalizadas e privatizadas. São visíveis as práticas de governo local no que diz respeito ao recurso a instrumentos de gestão estratégica diversificados, incluindo as parcerias público/ privadas, os modelos de organização do trabalho em rede e em equipa, mobilizando competências-chaves e responsabilizando os funcionários pelos resultados, a gestão individualizada de carreiras assente na avaliação do desempenho e na aprendizagem ao longo da vida.

Sabe-se que somente com uma estrutura socioprofissional adequada será possível (re)orientar as estratégias de governação local para a maior proximidade das autarquias com os utentes/ cidadãos, para o desenvolvimento da comunidade local nas vertentes política, económica, e social (Rocha, 2006). É neste quadro de fundo que se impõe reflectir sobre o impacto do *Programa do Foral* e a sua missão de desenvolvimento das qualificações dos funcionários da administração local, através de planos de formação contínua.

3. Balanço do *Programa Foral*: ponto de chegada ou de partida?

A questão que se coloca quando se realiza uma abordagem crítica do impacto do *Programa Foral* é a de saber se nos encontramos no ponto de chegada ou de partida no que diz respeito às perspectivas de formação e modernização da Administração Local. E mais do que isso, importa perspectivar este património no quadro do QREN (2007-2013), em particular no que diz respeito às medidas e programas de incentivo à formação contínua, nas suas diversas modalidades.

Este programa foi concebido para apoiar a formação profissional contínua dos funcionários da Administração Local, tendo sido dirigido às entidades autárquicas (*e.g.* municípios, freguesias, associação de municípios e de freguesias, áreas metropolitanas, comunidades intermunicipais). Da proposta inicial do programa, fazem parte seis áreas importantes e inovadoras de intervenção formativa:

- Melhoria das competências gerais, técnicas e operacionais de forma a otimizar a utilização de infra-estruturas e o funcionamento de equipamentos municipais e intermunicipais;
- Melhoria da qualidade da gestão pública autárquica e reforço das competências gerais, técnicas e operacionais de planeamento, concepção, racionalização e gestão das infra-estruturas e equipamentos municipais e intermunicipais;
- Reforço de competências técnicas no domínio do planeamento, ambiente, ordenamento e gestão urbanística;
- Apoio a processos, incluindo os de informatização para a modernização administrativa, melhoria do serviço e da informação prestada aos utentes;
- Promoção da formação generalizada em informática, assegurando o nível de conhecimento básico necessário ao desempenho eficiente e eficaz;
- Apoio ao desenvolvimento da formação.

Daquelas áreas de intervenção formativa, estava explícita a ideia de que apenas com a valorização dos recursos humanos, a par da necessária reorganização administrativa e tecnológica, se poderá concretizar o objectivo de implementação de uma gestão de qualidade nas autarquias. Por isso, a dotação de competências dos activos impunha que se realizassem planos de acções de formação nos mais diversos domínios da vida de uma autarquia. Para o desenvolvimento de uma “cultura de formação” (Canário *et al.*, 2002), as autarquias, em colaboração com as associações de municípios a que pertencem, puderam desenvolver e executar planos de formação que resolvessem as necessidades sentidas pelos funcionários.

Porém, num primeiro diagnóstico da situação sobre a formação profissional na Administração Local (Canário *et al.*, 2002), confirmou-se que a realidade autárquica portuguesa não tinha práticas de planeamento e gestão de formação pro-

fissional adequadas às suas necessidades. Na verdade, o poder local, a braços com exigências de transferência de competências por parte do poder central, não tinha uma política que apostasse de forma eficaz e eficiente na valorização dos recursos humanos em termos de competências e de desenvolvimento organizacional⁸.

Com efeito, a formação era (ainda é em muitas das situações), ainda, não só encarada numa perspectiva reactiva ou adaptativa, como o facto de as entidades formadoras serem externas à autarquia conduziram, entre outras coisas, a um domínio e hegemonia da lógica da oferta de formação (*e.g.* contabilidade e secretariado, legislação e informática) sobre a procura da formação. Estas acções de formação, maioritariamente frequentadas por categorias profissionais, tais como dirigentes, técnicos superiores e informáticos, apresentavam conteúdos programáticos relativamente teóricos e desfasados das realidades de trabalho, seguindo de perto as modalidades de ensino tradicional. Como consequência, assistiu-se a uma certa desvalorização ou secundarização das competências profissionais adquiridas em contexto profissional que, além de acumulação de conhecimentos tácitos e informais, podiam constituir-se em processos de intervenção organizacional (Canário *et al.*, 2002). Estava-se, portanto, perante uma evidente debilidade no investimento em gestão e valorização dos recursos humanos por parte do poder local.

Daquele diagnóstico da situação sobre a formação profissional na Administração Local e conseqüente definição de uma “orientação estratégica”, foram identificados cinco “ponto críticos” que suscitaram uma intervenção corporizada em várias propostas de acção nos anos seguintes. Os então “pontos críticos” identificados foram: *i)* nível insuficiente de qualificações escolares e profissionais, particularmente nos grupos profissionais de “Operários” e “Auxiliares”, agravado pelas assimetrias da oferta formativa; *ii)* contrariar a hegemonia da lógica da oferta sobre a lógica da procura, fazendo com que a iniciativa da concepção, realização e avaliação se centre nas autarquias ou associações de municípios, tornando-se em “organizações qualificantes”; *iii)* construir redes de formação de base territorial de modo a potenciar

⁸ Das entidades autárquicas que responderam ao inquérito realizado no âmbito do diagnóstico, 42,2% delas não proporcionaram qualquer tipo de formação aos funcionários, o que é um valor percentual significativo, enquanto que as que responderam que o fizeram optaram por uma formação de natureza externa, isto é, com o envio de funcionários para instituições externas à autarquia em função das suas condicionantes financeiras e logísticas (Canário *et al.*, 2002).

recursos humanos, logísticos e financeiros; *iv*) associar a utilização de novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) quer aos processos de formação, quer aos processos de modernização administrativa dos serviços; *v*) tentar evoluir a oferta de formas dominantes de pedagogias normativas para formações abertas, susceptíveis de valorizar várias modalidades de formação, associando, num mesmo dispositivo, o formal e o não formal, a autoformação, o ensino presencial e o ensino à distância.

Após alguns anos de execução dos planos de formação previstos, foram observadas algumas transformações induzidas nas competências dos funcionários da Administração Local, em particular no que diz respeito ao seu desenvolvimento pessoal e profissional, e na dinâmica organizacional das autarquias em termos tanto da funcionalidade, como da qualidade e inovação de serviços prestados aos diversos actores sociais, desde os cidadãos, em geral, às empresas ou associações específicas.

As propostas de acção que corporizaram algumas daquelas transformações mais relevantes, organizam-se em várias medidas concretas, de base municipal ou intermunicipal, tais como: “programas de formação direccionados para pessoal dirigente” sob a forma de “Círculos de Estudos”; “programa de formação de gestores de formação”; “programa de formação de agentes de desenvolvimento de formação”; “programas de formação à distância”; “projectos de formação-acção”; “programas de formação de formadores”.

Porém, as dificuldades persistem neste campo, tal como foi possível confirmar num trabalho de avaliação nacional do *Programa Foral* sob coordenação de vários investigadores (Nóvoa, Cabrito e Casimiro, 2006: 71-73) após alguns anos de execução. Estas dizem respeito aos seguintes aspectos:

- Subaproveitamento dos recursos financeiros disponíveis, claramente traduzido nos baixos níveis globais de execução financeira e de execução física;
- Oferta formativa continua a ser marcada por fortes assimetrias que discriminam negativamente os sectores mais numerosos e menos qualificados, ou seja, o pessoal operário e auxiliar;
- Predomínio de uma oferta formativa de carácter escolarizado, em sala e de curta duração, construída sob a forma de “catálogo”, marcada pela ex-

terioridade em relação aos destinatários e aos seus contextos de trabalho, o que não pode deixar de ser relacionado com o fraco envolvimento da generalidade dos destinatários na construção da oferta formativa;

- “Invisibilidade” ou inexistência de “efeitos organizacionais” não é alheia a ausência de práticas sistemáticas de regulação e avaliação da formação, apesar da percepção subjectiva dos efeitos positivos da formação ao nível individual;
- Falta de capacidade para articular situações de formação com situações de trabalho, optimizando as potencialidades formativas destas últimas (apesar de alguns exemplos positivos residuais de “novas” modalidades de formação, nomeadamente a “formação-acção”);
- Ausência de uma “cultura da formação” fortemente enraizada manifesta-se através da falta de sensibilidade para a importância da formação, encarada como um investimento, no desenvolvimento organizacional, por parte, quer das chefias, quer dos eleitos. Numa outra perspectiva, revela-se igualmente negativa uma visão instrumental da formação, de cariz empresarial e “gestionário”, que tende a desvalorizar a formação enquanto processo de valorização pessoal e de promoção social dos trabalhadores individualmente considerados.
- Ausência de uma dinâmica consistente de permanente avaliação, quer ao nível das consequências da formação no desempenho individual e no desenvolvimento organizacional, quer dos processos de formação.

Com efeito, em termos de balanço geral do *Programa do Foral* (Marques, 2008), pode-se dizer que o caminho percorrido nestes últimos sete anos foi certamente importante, já que permitiu romper com algumas práticas instaladas no que diz respeito às modalidades de intervenção dominantes de formação e às temáticas de formação privilegiadas, bem como à necessidade de explicitação e consciencialização da necessidade de outros perfis profissionais (como, por exemplo, gestores de formação).

Também em termos de balanço dos impactos nestes últimos sete anos deste Programa, pode-se afirmar que muito caminho há ainda a percorrer. Os retratos organizacionais no que diz respeito às estruturas profissionais e formativas revelam persistentes fragilidades no tecido dos municípios portugueses. Por uma

economia de texto, não nos é possível aprofundar aqui esta questão, embora seja possível aceder ao conjunto de informação substantiva produzida no âmbito do “Estudo prospectivo sobre emprego e formação na Administração Local no âmbito do Programa Foral” (Marques, 2008)⁹.

Assim, tendo em conta os constrangimentos que resultaram, num primeiro momento, do diagnóstico da situação da formação profissional na Administração Local (Canário *et al.*, 2002) e, num segundo momento, da avaliação do impacto da mesma (Nóvoa, Cabrito e Canário, 2006), a realidade autárquica portuguesa não tem, ainda, implementada uma “cultura de formação” pró-activa e estratégica adequada à modernização da mesma. Neste contexto, importará, por um lado, reter as principais “lições” no âmbito do *Programa Foral* e, por outro, reflectir sobre a importância da gestão dos recursos humanos, associada a modalidades diversas de flexibilização e de desenvolvimento de competências individuais e colectivas/ organizacionais

4. Flexibilização, contratualização individual e gestão de competências

A partir dos anos 80 e 90 do século XX, a prática de contratualização de objectivos individuais com os altos dirigentes públicos, até então restrita a este segmento profissional, tende a generalizar-se aos vários grupos profissionais¹⁰. Assiste-se, assim, à emergência e progressiva consolidação de um sistema de contratação individual na Administração Pública, conduzindo a uma mudança de paradigma de emprego público: os pressupostos da carreira fundados em valores de isenção, imparcialidade e mérito deram lugar à contratação, fundada em valores de eficiência económica (Rocha, 2005: 13). Estes novos modelos de emprego, baseados na contratação individual, caracterizam-se por incentivar a flexibilização das relações laborais e a responsabilização de trabalhadores e dirigentes públicos em função dos resultados alcançados, bem como a supremacia dos valores de eficiência económica.

⁹ Tendo em conta a análise exaustiva a partir dos Balanços Sociais de 2006, foi-nos possível fazer uma análise de *clusters* dos Municípios portugueses, tendo sido identificados contrastes evidentes em termos de estruturas socioprofissionais e de dinâmicas de emprego e formação (cf. Marques, 2008: Cap. IV).

¹⁰ Este processo teve início, sobretudo a partir da crise económica do choque petrolífero, das reestruturações produtivas e da aceleração da globalização da economia (Santos, 2001).

A necessidade de transformação dos perfis profissionais dos trabalhadores, sobretudo ao nível da Administração Local, no sentido de estes se ajustarem às novas exigências de mercado, à qualidade e satisfação dos clientes/ utentes, tem marcado algumas das principais políticas de emprego e formação desenvolvidas nos últimos anos (Ruivo, 2000). Com efeito, face às transformações dos modelos de governação local que temos vindo a expor ao longo deste artigo, exige-se aos trabalhadores que se adaptem às dinâmicas das lógicas de acção concreta que passam por incorporar, cada vez, mais responsabilidade, autonomia e iniciativa nos seus quotidianos de trabalho (Cardim, 2005a, 2005b).

As profundas mutações que se verificam ao nível do mercado de trabalho, do conteúdo e perfil funcional são relevantes de duas tendências centrais reportáveis à:

- Não linearidade e homogeneidade dos processos de profissionalização pelo cumprimento de objectivos, exigências de tecnicidade, responsabilidade e inovação organizacional;
- Intensificação e flexibilização das relações de trabalho pelo incentivo à mobilidade profissional e mobilização de combinatórias de saberes e competências face a situações e problemas imprevistos.

A valorização de um potencial estratégico individual, que hoje define um perfil de empregabilidade desejável, consubstancia-se na retórica de um trabalhador dotado de qualificações e competências certificadas, isto é, formalizadas, mas também sujeito-autor da sua própria carreira (Marques, 2006). Privilegiando a mobilidade profissional intra/inter empresas, este deverá ser capaz de desenvolver continuamente as suas competências em contextos de acção, em rede e em cooperação com outros actores sociais/ grupos profissionais. Ao se valorizar a competitividade, a produtividade, a individualização e a flexibilidade do trabalhador, no essencial, a empregabilidade permanente (Gazier, 1990, 1998; Marques, 2001; McQuaid e Lindsay, 2005) está-se a transformar as condições sociais do exercício da actividade profissional, os quadros de interacção quotidiana e as orientações simbólicas perante o trabalho, a carreira e o futuro profissional.

Na verdade, as modalidades de flexibilização dos recursos humanos não têm sido lineares em Portugal, como nos restantes países da Europa. Não só o enten-

dimento em torno da “flexibilidade”¹¹ não se apresenta consensual, como se tem assistido a diversas práticas de flexibilidade adoptada pelas organizações. A este debate associa-se a temática da importância da quantidade e qualidade de emprego, ou se quisermos, dos impactos diferenciados das opções pela *flexibilidade quantitativa* ou *flexibilidade qualitativa* nas modalidades de gestão dos recursos humanos (Rebelo, 2003; Rodrigues, 1991).

As implicações por uma ou outra opção não são as mesmas no contexto de uma política de desenvolvimento de recursos humanos. Seguindo M. J. Rodrigues (1991), a adopção pelas empresas de uma estratégia de *flexibilidade quantitativa*, ou seja, defensiva, resulta, em geral, na diminuição dos custos de produção pela redução do volume de emprego combinada com a liberalização do uso da mão-de-obra (utilização de contratos a termo, temporário, prestação de serviços, entre outras modalidades). Sabe-se que as opções das organizações têm sido no sentido de adoptarem uma prática de flexibilização quantitativa visível no recurso às formas “atípicas” de emprego, contribuindo para que muitos dos trabalhadores conheçam rupturas contratuais (despedimentos colectivos, extinções de posto de trabalho ou revogações por mútuo acordo) e, conseqüentemente, vivam experiências de desemprego, muitas vezes, por períodos longos. É, justamente, porque muitas destas práticas flexíveis quantitativas não se traduzem, posteriormente, em criação de emprego que permita a absorção destes desempregados - comprometendo a médio prazo a necessidade de um desenvolvimento económico e social equilibrado – se têm vindo a reclamar da parte dos poderes públicos medidas activas de emprego.

Pelo contrário, a estratégia de *flexibilização qualitativa* pressupõe um outro tipo de solução na adaptação às flutuações do mercado. Esta passa pela utilização flexível das novas tecnologias de informação e pela diversificação da actividade económica, centrada na optimização do potencial do factor humano. Neste contexto, uma das vertentes da actual gestão de recursos humanos consiste em

11 O conceito de flexibilidade pode apresentar várias definições e, como tal, prestar-se a algumas ambigüidades, quando utilizado sem que se delimite o alcance semântico do mesmo. Neste estudo iremos seguir de perto a proposta de definição dos tipos de flexibilidades apresentada por Gousdswaard e Nanteuil (2000), no quadro da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho.

assegurar a *qualidade de emprego*. Isto é, pretende-se atender às exigências de um mercado de trabalho constituído por trabalhadores que sejam, simultaneamente, flexíveis, polivalentes e responsáveis, porém acompanhados por adequados mecanismos de promoção, incentivo (remuneratórios e outros), envolvimento e/ou participação no trabalho.

Tal estratégia de *flexibilidade qualitativa* passa por se reconhecer a necessidade de identificação de um referencial de competências em cada organização, mas também pelo reconhecimento do alargamento do leque de competências individuais e colectivas dos trabalhadores e o reconhecimento das experiências de trabalho adquiridas ao longo da sua vida profissional. Isto significa que a flexibilidade dos processos produtivos e organizacionais supõe que esta seja acompanhada por uma flexibilidade do desempenho profissional assente na posse de saberes técnicos, relacionais, sociais, entre outros, que permita uma constante adaptação ou readaptação ao trabalho e uma aquisição de propriedades comportamentais e de disposições éticas em coerência com as estruturas e lógicas de funcionamento das organizações.

A importância da institucionalização de uma gestão empresarial dos recursos humanos assente numa lógica individualista e meritocrática, que premeia o potencial de empregabilidade de cada trabalhador, designadamente o seu mérito, as suas competências e qualidades, tem de partir de um compromisso duradouro entre as partes na relação de trabalho, acompanhado por premissas de estabilidade contratual, de um maior envolvimento e participação que permitam um enriquecimento quer dos trabalhadores, quer das empresas que os empregam.

Assim, a partir destes pressupostos, o modelo de gestão de competências passa, também, por responsabilizar as organizações, antecipando certas dificuldades conjunturais e/ou maiores solicitações do mercado, nas várias vertentes da sua actuação: desde a sensibilização dos seus trabalhadores para a necessidade da mudança e, eventualmente, de reconversão, assim como da co-responsabilização pela qualidade dos bens ou prestação de serviços, até à promoção de condições efectivas ao exercício da autonomia profissional e do compromisso dos empregadores/dirigentes em facultar formação e recursos de suporte ao desenvolvimento profissional dos trabalhadores, validando (e reconhecendo) o seu alargamento de competências (Le Boterf, 2005, 2006).

5. Notas conclusivas: potenciar o *capital humano* no contexto do QREN

Com efeito, o grande desafio, ao nível das autarquias e dos seus dirigentes, consistirá na adopção de estratégias de gestão de recursos humanos adequadas aos contextos de trabalho/ emprego e de formação profissional. No relatório de avaliação *ex-ante* do Programa Operacional Temático para o Potencial Humano (POPH) – um dos três programas temáticos que integram o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN 2007-2013) - é feito um conjunto de apreciações que se afigura particularmente relevante face ao actual contexto da administração local. Assim, neste quadro, a designada “Agenda Operacional do Potencial Humano” define quatro objectivos principais para a evolução da sociedade portuguesa: *i*) melhoria das qualificações; *ii*) inovação e modernização; *iii*) criação de emprego; *iv*) igualdade de oportunidades. Contudo, os autores do relatório alertam para alguns factores estruturais que podem comprometer o sucesso deste programa. Antes de mais, notam que “haverá que reflectir sobre as variáveis que persistentemente têm produzido uma resistência sociológica do país ao desígnio de melhorar os índices qualitativos e quantitativos de escolarização no ensino secundário” (Carneiro, 2007: 7). Pode-se dizer que desde há bastante tempo que o país persegue, sem sucesso assinalável, este objectivo. Importa questionar as razões deste insucesso, que certamente serão aplicáveis também ao contexto da Administração Local.

Há, pois, consciência da dificuldade em ultrapassar os obstáculos, alguns dos quais são cirurgicamente salientados no relatório de avaliação do POPH. Sabe-se que, de um modo geral, há um consenso quanto à debilidade que a sociedade portuguesa revela em matéria de níveis de qualificação ou de escolarização, consenso que é, em parte, gerado por factores como “a crueza das comparações internacionais” (Carneiro, 2007: 36), mas também a persistência dos problemas da saída prematura do sistema de ensino ou do insucesso escolar, bem como pelo “lento despertar da sociedade e das famílias para padrões consistentes e persistentes de valorização social da educação” (Carneiro, 2007: 36). Contudo, este problema “não pode nem deve reduzir-se a um simples problema de aumento generalizado de níveis de instrução/ qualificação da população, designadamente da população potencialmente activa, por mais importante e desafiador das consciências que esta meta se apresente aos olhos de todos” (Carneiro, 2007: 36). Trata-se antes de questionar como passar de

um modelo económico que tem essencialmente capacidade de criação de emprego maioritariamente desqualificado para um outro “não necessariamente capaz de atingir os mesmos ritmos de criação de emprego mas seguramente susceptível de criar melhor (isto é, mais qualificado) emprego” (Carneiro, 2007: 37). Logo, “o desafio da mudança estrutural e do novo papel a reservar aos investimentos em qualificação ganha-se também na alteração da estrutura da procura de qualificações, não apenas nos ganhos de oferta” (Carneiro, 2007: 38).

Ao apostar no alargamento da procura do nível secundário à população activa adulta, o POPH não parece ter em conta o contexto empresarial, em que predominam estratégias de procura empresarial de baixas qualificações. Mais, sabe-se que a população pouco escolarizada tende a não procurar mais qualificação: “serão porventura mínimos os incentivos e até os ganhos marginais da procura voluntária de qualificações por parte da maioria da população activa” (Carneiro, 2007: 76). O mesmo problema parece ter-se verificado no quadro do *Programa Foral* onde, como já referimos, é evidenciada a dificuldade em envolver os segmentos menos qualificados dos trabalhadores das autarquias.

Perante a intensificação dos movimentos de globalização, com a emergência de novos agentes económicos, pode afirmar-se que, de forma transversal, os vários países de economia avançada têm vindo a conhecer, ainda que com ritmos desiguais e incertos, transformações a vários níveis que se prendem com: *i*) a emergência de uma sociedade da informação e do conhecimento; *ii*) a inovação como fonte de criação de valor; *iii*) as exigências de *Aprendizagem ao Longo da Vida*; *iv*) a natureza mutante do emprego; *v*) a ênfase nas competências e a polarização das qualificações. Neste contexto, torna-se crucial desenvolver o potencial do *capital humano* e a valorização das competências no contexto da gestão dos recursos humanos, em geral, e na Administração Pública Local, em particular. ◀◀

Bibliografia

- BOYER, R. (1998). “As palavras e as realidades”, em S. CORDELLIER (Org.). *A globalização para lá dos mitos*, Lisboa: Editorial Bizâncio.
- BILHIM, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*, Lisboa: Principia: Publicações Universitárias e Científicas.

- CANÁRIO, R., CABRITO, B.G. e AIRES, R. (2002). *Formação Profissional Contínua na Administração Local. Para uma Orientação Estratégica*, Lisboa: FPCE/ Universidade de Lisboa [Disponível em: <http://www.programafo-ral.gov.pt/uploads/docs/EstratégiaFormaçãoAL.doc.pdf>].
- CARAPETO, C. e FONSECA, F. (2005). *A Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*, Lisboa: Edições Sílabo.
- CARDIM, J. (2005a). *As políticas públicas de qualificação em Portugal*, Lisboa: ISCSP.
- CARDIM, J. (2005b). *Formação profissional: problemas e políticas*, Lisboa: ISCSP.
- CARNEIRO, R. (Coord.) (2007). *Avaliação ex-ante do Programa Operacional Temático para o Potencial Humano – Relatório*, Lisboa: Programa Operacional Potencial Humano (Disponível em: http://www.poph.qren.pt/upload/docs/apresentação/Estudos_Avaliação_Ex_Ante_POPH.pdf)
- CASTELLS, M. (2001). *Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business, and Society*, Oxford Press.
- CÉLESTIN, J.-B. (2002). *A Qualidade de Emprego*, Lisboa: Direcção-geral do Emprego e Formação Profissional (DGEFP).
- GAZIER, B. (1990). L'employabilité: brève radiographie d'un concept en mutation, *Sociologie du travail*, N° 4: 575-584.
- GAZIER, B. (Ed.) (1998). *Employabilité – concepts and pratiques*, Berlin: European Employment Observatory.
- GOUDSWAARD, A. e NANTEUIL, M. de (2000). *Flexibility and working conditions. A qualitative and comparative study in seven EU member states. A summary*, Bruxelas: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- LE BOTERF, G. (2006). *Construire les compétences individuelles et collectives: agir et réussir avec compétence*, Paris: Editions d'Organisation.
- LE BOTERF, G. (2005). *Construir as competências individuais e colectivas. Resposta a 80 questões*, Lisboa: Asa Editores.
- KICKERT, W.J.M. (Ed.) (1997). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- MARQUES, A.P. (2008). *Estudo Prospectivo sobre Emprego e Formação na Administração Local*, col. «Estudos CEFA», Coimbra: CEFA.
- MARQUES, A.P. (2006). *Entre o Diploma e o Emprego: A Inserção Profissional dos Jovens Engenheiros*, Porto: Afrontamento.

- MARQUES, A.P. (2001). “Dinâmicas da relação entre trabalho e emprego: o fetiche da ‘empregabilidade permanente’”, em *Cadernos do Noroeste*, Série Sociologia, Vol. 16 (1-2), Braga, Universidade do Minho: 167-185.
- MCQUAID, R. e LINDSAY, C. (2005). “The concept of employability”, em *Urban Studies*. 42. 2: 197-219.
- NÓVOA, A., CABRITO, B. e CANÁRIO, R. (2006). *Estudo Nacional de Avaliação de Impactos da Formação para a Administração Local no âmbito do Programa Foral, Relatório Final*, Lisboa: Universidade de Lisboa (policopiado).
- OCDE (2001). *Local Partnerships for Better Governance*, Paris: OECD Publications.
- REBELO, G. (2003). *Emprego e Contratação Laboral em Portugal: uma análise sócio-económica e jurídica*, Lisboa: RH Editora.
- OLIVEIRA ROCHA, J.A. (2006). *Gestão da qualidade: aplicação aos serviços públicos*, Lisboa: Escolar Editora.
- OLIVEIRA ROCHA, J.A. (2005). *Gestão de recursos humanos na administração pública*, Lisboa: Escolar Editora.
- OLIVEIRA ROCHA, J.A. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras: INA.
- OLIVEIRA ROCHA, J.A. (2000). *A Dialéctica da Modernização do Governo Local: Agenda para o Século XXI*, Conferência proferida no Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA) (policopiado).
- RODRIGUES, M.J. (Coord.) (2000). *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento. Emprego, Reformas Económicas e Coesão Social*, Oeiras, Celta Editora.
- RODRIGUES, M.J. (1991). *Competitividade e Recursos Humanos. Sistema de emprego - Dilemas de Portugal na construção europeia*, Lisboa, Pub. D. Quixote.
- RHODES, R.A.W. (1996). “The New Governance: Governing Without Government”, em *Political Studies*, 44, 4: 652-67.
- RUIVO, F. (2000). *O Estado Labiríntico. O Poder Relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*, Porto: Afrontamento.
- SANTOS, B.S. (Org.) (2001). *Globalização: Fatalidade ou Utopia?*, Porto: Afrontamento.
- SARMENTO, J.M., MARQUES, A.P., e FERREIRA, F.I. (2008). *Administração Local. Políticas e Práticas de Formação*, Braga: BragaBooks.