

A Reforma da Administração Pública e a Formação Profissional – Primeira abordagem a uma análise de coerência.

Área temática: Gestão do Capital Humano

Matilde Gago da Silva

Equipe Multidisciplinar de Investigação e Consultoria
Instituto Nacional de Administração, I.P.

Contextualização

No 5º Relatório sobre “A Mudança na Administração Pública” apresentado pela Deloitte em parceria com o INA a formação profissional é recorrentemente referida.

Este Relatório é o resultado de um inquérito sobre os processos de reforma em curso, junto dos participantes no Congresso Nacional da Administração Pública de 2007 e através dele foram analisadas as percepções sobre as reformas em curso nomeadamente a operacionalização do PRACE, a implementação de serviços partilhados e a centralização e optimização dos processos de compras.

Não se pretendendo reproduzir aqui as conclusões do Relatório, apenas realçar que recorrente e com uma inesperada frequência a formação é apresentada pelos respondentes como resposta a um conjunto de problemas, questões e/ou situações.

A reflexão que pretendo iniciar aborda exactamente este ponto. Se a formação é a resposta, qual é a pergunta?

De facto formação, modernização, qualidade, serão apenas “palavras” se não se souber no concreto quais os problemas, situações, deficiências ou constrangimentos a que se pretende “dar resposta”.

E faltara depois, estabelecida a pergunta e articulada a resposta definir com rigor qual o resultado pretendido.

Não por acaso cada vez mais o conceito de formação tem vindo a ser substituído pelo de aprendizagem. (Veja-se por exemplo a Decisão 2006/1720/CE do Parlamento e do Conselho Europeus, de 15 de Novembro, que estabelece o *programa de acção no domínio da aprendizagem ao longo da vida*).

Cada vez mais, de facto, ganha visibilidade e adesão o paradigma da “aprendizagem” centrado em quem aprende/integra (ou não) em oposição ao paradigma “formação” centrado nos formadores, nos conteúdos transmitidos (ainda que eventualmente não integrados/recebidos).

Regressando no entanto às questões de formação suscitadas no Relatório acima referido:

Independentemente de esta – a formação – ser muitas vezes invocada como solução mágica e absoluta para todos os problemas, particularmente quando não sabemos, ou não encontramos, qualquer outra solução simples e expedita, importa ano entanto ressaltar o peso e importância que, aparentemente lhe é dado pelos inquiridos neste Relatório – maioritariamente dirigentes e quadros superiores da Administração Pública.

Assim, na sequência de um análise realizada em 2007 sobre a operacionalização do PRACE em dois Ministérios, e tentando relacionar a estratégia de racionalização e de modernização com a formação, procurámos nesta breve análise identificar a forma como se estrutura a actividade de formação num Ministério, bem como as atribuições/ funções que a ela são alocadas.

Importa referir que a informação se baseou unicamente no enquadramento legal dos serviços e organismos em análise.

De facto não foi nossa preocupação aferir as práticas de formação em termos de actividade concreta mas, tão só, conhecer a estrutura e atribuições que as orgânicas definidas pelo PRACE estabeleceram para a formação.

Através dessa análise poder-se-á iniciar uma análise de coerência das políticas de formação profissional na Administração Pública, tendo por base as opções tomadas do ponto de vista das estruturas que são responsáveis por esta formação e das atribuições alocadas.

Numa primeira fase trabalhou-se apenas com um Ministério, tendo sido escolhido o Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP).

A Formação no Ministério das Finanças:- análise dos diplomas legais

Como primeira constatação destaca-se que a formação é assumida como responsabilidade da gestão de topo em dois organismos:

- Direcção Geral das Contribuições e Impostos (DGCI)
- Direcção Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC)

Assim:

- Competências ao nível do órgão máximo (Conselho de Administração Fiscal – DGCI – e Conselho Administrativo Aduaneiro – DGAIEC) aos quais compete aprovar o plano de formação anual enquanto instrumento de gestão de recursos humanos (Dec. Lei 81/2007 de 82/2007 de 29 de Março)
- O Dec. Lei que determina a orgânica da DGCI refere aliás as características dos seus serviços centrais enquanto garantes de funções transversais, nomeadamente no que respeita “à gestão de recursos humanos e sua valorização” e, ainda nos seus princípios onde consta “a valorização dos recursos humanos para aumentar a sua motivação e participação activa designadamente através da sua formação permanente”
- Ambas as orgânicas identificam o Plano de Formação como instrumento de gestão destas Direcções Gerais.

Em ambos os casos as atribuições de formação estão alinhadas no 2º nível da estrutura:

- Direcção de Serviços de Gestão de Recursos Humanos - e delegadas numa Divisão de Gestão de Recursos Humanos e Formação - para a DGAIEC (Portaria 349/2007 de 30 de Março e Despacho nº 7624/2007 de 24 de Abril):
 - “*coordenação e execução da gestão e formação dos recursos humanos*”, nomeadamente:
 - ✓ “elaborar plano anual de formação e acompanhar e avaliar a sua execução, através de relatório anual”
 - ✓ “assegurar a gestão e coordenação dos programas comunitários de qualificação adaptados à evolução do processo comunitário”;

- ✓ “colaborar, quando solicitado em acções de formação, esclarecimento, divulgação, requeridas ou promovidas por entidades externas sobre matérias da sua competência
- ✓ “promover formação de formadores”;
- ✓ “preparar e coordenar acções de formação no âmbito da definição de conteúdos e avaliação de resultados ao nível do desempenho de funções”;

Atribuições alinhadas no 2º nível da estrutura – Centro de Formação - e delegadas em duas Divisões – Divisão de Concepção e Desenvolvimento da Formação e Divisão de Novas Tecnologias para a Formação -, para a DGCI (Despacho nº 8488/2007 de 11 de Maio) – e concretamente:

“diagnóstico de necessidades de formação”

“gestão do plano anual de formação – projecto, execução e avaliação”

“definição de conteúdos de formação”

“formação de formadores”

“gestão da auto formação e formação á distância”

“coordenação de programas comunitários de formação e acções de cooperação com países terceiros”

“estudos para implementação de novas tecnologias no âmbito da formação”

“produção e divulgação de conteúdos e suportes pedagógicos”

“elaboração do relatório anual”

“preparação de formação com financiamento EU”

“produção de estudos técnicos e de elementos estatísticos”

“certificação de formação e apoio a concursos, encontros e seminários”

Instituto de Informática

A formação aparece inicialmente, no âmbito da portaria 353/2007 de 30 de Março, atribuída à Direcção de Serviços de Engenharia e Produção (DSEP) ao qual compete, entre outras áreas “de negócio” a de “garantir a gestão de competências e formação no âmbito das atribuições do II”;

Esta alocação a uma estrutura de missão parece indicar que esta formação não se dirige aos efectivos internos e sim corresponde a uma missão de formação inter ministerial, a assumir pelo I.I. no âmbito das TIC.

Facto é que a estrutura de suporte definida pela mesma portaria – Direcção de Serviços de Gestão de Recursos – apenas referencia a atribuição de “assegurar os processos técnico-administrativos relacionados com a gestão de recursos humanos” em conjunto com o assegurar de processos financeiros, patrimoniais, logísticos, de expediente e de arquivo.

Alguma indefinição permanece no entanto já que pelo Despacho 18 412/2007, de 17 de Agosto, não são reproduzidas as atribuições de gestão de competências e de formação no âmbito da DSEP;

Segundo o referido despacho a Direcção de Serviços de Gestão de Recursos integra uma Divisão de Gestão de Recursos Humanos à qual compete em áreas associadas à formação:

- ✓ “ garantir o cumprimento das políticas de recursos humanos definidas superiormente com vista à concretização dos objectivos do I.I. e da valorização dos seus profissionais”

✓ “acolher e integrar os profissionais que ingressem no I.I.”

A situação clarifica-se quando a portaria acima citada sofre alteração através da portaria 1371/2007, de 19 de Outubro, e as atribuições em termos de *gestão de competências e de formação* passam para a Direcção de Serviços de Gestão de Recursos, o que parece confirmar o carácter interno (dirigido aos trabalhadores do I.I. e não ao exterior) desta actividade.

Não há no entanto um novo despacho pelo que, na prática, as funções da Divisão de Gestão de Recursos Humanos aparecem de certa forma mais associadas ao cumprimento de políticas superiores, do que com atribuições de gestão com alguma autonomia/delegação.

Esta indefinição parece evidenciar a existência na DSEP de competências instaladas na área da formação, posteriormente remetidas para a DSGR mas sem que as atribuições específicas tenham sido reformuladas por forma a evidenciar o inicial carácter gestor.

Serviços Sociais da Administração Pública

No âmbito de uma estrutura hierarquizada a Portaria 512/2007 de 30 de Abril, cria uma Direcção de Serviços de Apoio à Gestão que, na área de recursos humanos tem como competências, entre outras, “promover a aplicação da política de recursos humanos nomeadamente formação e avaliação”

Pelo despacho 11 648/2007 de 14 de Junho estas atribuições são incluídas na Divisão de Pessoal e Beneficiários, responsável pela atribuição acima formulada, para além de um conjunto de atribuições de carácter procedimental no âmbito da administração de pessoal;

Por sua vez esta Divisão compõe-se de 2 secções, sendo uma de Pessoal e Expediente com funções exclusivamente de apoio administrativo.

Não é possível assim identificar se as funções mais gestórias de formação se centram exclusivamente na chefia de Divisão ou num grupo de pessoal técnico afecto a esta mesma Divisão.

Instituto Nacional de Administração (INA)

Como é evidente o INA mantém e reforça as suas competências enquanto entidade formadora da AP Central.

No entanto no que respeita à formação dos seus trabalhadores a legislação de enquadramento do INA não enuncia qualquer atribuição no âmbito da formação, e o seu Departamento de Administração Geral apenas tem competências de carácter procedimental no que se refere aos recursos humanos.

Direcção Geral de informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA)

Não existe referência à formação no âmbito da gestão de topo – Conselho Coordenador;

A formação surge sim, no âmbito das atribuições da Direcção de Serviços Administrativos, enquanto área de suporte, conforme Portaria 352/2997 de 30 de

Março, à qual compete nomeadamente, “assegurar mediante a aplicação do respectivo regime jurídico, a gestão de recursos humanos, promovendo o recrutamento, a selecção, o acolhimento, o provimento, o processo de avaliação de desempenho e a gestão de competências”;

No entanto, a função de formação e desenvolvimento é bem identificada no âmbito do Despacho 5/2007 de 30 de Abril. Assim, é definida uma estrutura matricial para um conjunto de equipas multidisciplinares de 1º nível nas quais se identifica a de Planeamento e Arquitectura; A esta corresponde, segundo o mesmo despacho, um conjunto de equipas de projecto e, entre elas a de Formação e Desenvolvimento de Competências;

A esta equipe são atribuídas as seguintes funções:

- ✓ “assegurar o suporte operacional à gestão de competências na perspectiva do desempenho e valorização dos recursos humanos bem como do respectivo repositório”
- ✓ “assegurar os processos de ensino à distância e a produção das respectivas componentes didácticas em formato digital”
- ✓ “assegurar a gestão da formação da DGITA”
- ✓ “assegurar os serviços de formação nas áreas das tecnologias de informação para os organismos utilizadores”
- ✓ “assegurar a gestão da biblioteca técnica e promover o acesso a bibliotecas on-line, apoiando os colaboradores da DGITA na obtenção da informação bibliográfica desejada”

Neste caso, assim, a actividade de missão – prestação de formação e de desenvolvimento de competências a organismos utilizadores - teve como impacto a absorção de uma área inicialmente de suporte – ou seja a gestão da formação e do conhecimento do próprio pessoal da DGITA.

Inspeção Geral de Finanças (IGF)

Uma referência à gestão de recursos humanos (ainda que não directamente à formação) no âmbito da gestão de topo – uma vez que compete ao Conselho Superior de Inspeção pronunciar-se sobre “a política de gestão de recursos humanos” bem com sobre “os instrumentos de gestão da IGF”.

Uma estrutura de suporte hierarquizada (Dec Lei 79/2007 de 29 de Março) para as áreas de suporte, concretamente a Direcção de Serviços Administrativos, que, através da Portaria 344/2007 de 30 de Março assume funções de “preparação do planeamento da formação e sua gestão após aprovação”.

A formulação destas atribuições, bem como o papel decisório sobre a GRH pela gestão de 1º nível, evidencia, ainda que de forma algo genérica, uma preocupação gestonária no que se refere à formação dos colaboradores da IGF.

Direcção Geral do Orçamento (DGO)

Estrutura mista (hierarquizada para áreas de suporte e algumas áreas de missão) matricial para áreas de projectos; serviços desconcentrados;

Formação alocada à Direcção de Serviços Administrativos, que congrega as funções de suporte;

Com as seguintes atribuições neste âmbito, nos termos da Portaria 346/2007 de 30 de Março:

“proceder ao diagnóstico de necessidades de formação, elaborar o respectivo plano anual e organizar e assegurar a formação interna, *em colaboração com o Centro de Formação da Secretaria Geral do MFAP*”

“promover a formação externa do pessoal da DGO, tendo em conta a dinâmica das carreiras e a eficiência dos serviços”.

Neste caso, encontra-se claramente uma preocupação gestonária, ainda que no ciclo da formação não seja referida a avaliação;

Surge também, uma preocupação de articulação com a Secretaria Geral, numa perspectiva de racionalização de recursos, e de transversalidade e complementaridade das políticas de formação ministerial.

Esta preocupação alinha-se com as orientações do PRACE, concretamente no que se reporta á criação de serviços partilhados e ao papel coordenador das Secretarias Gerais;

Contudo ela não corresponde às atribuições efectivamente atribuídas à Secretaria Geral, como adiante se verificará.

Direcção Geral do Tesouro e Finanças (DGTF)

Modelo estrutural misto – hierarquizado para as missões correntes, matricial para as áreas de actividade relativas à estratégia do sector empresarial do estado, as parcerias público privadas e das concessões

Assim, nos termos da portaria 819/2007 de 31 de Julho, encontra-se nesta DG duas estruturas na área de suporte, uma com competências no que respeita à produção de documentos estratégicos e de coordenação, outra direccionada para a gestão de recursos – Direcção de Serviços de Gestão de Recursos que tem como atribuições com relevância para a formação:

“contribuir para a definição de políticas e técnicas de gestão racional dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais, tendo em vista a sua valorização e adequação às necessidades da DGFT”

“planear, coordenar e realizar as acções de formação e aperfeiçoamento profissional do pessoal”

Neste âmbito, e por determinação do despacho 6/2007, as funções acima referidas são da competência da Divisão de Recursos Humanos e Financeiros.

Gabinete de Planeamento, Estratégia, avaliação e Relações Internacionais (GPEARI)

Com modelo de estrutura hierarquizado – segundo a Portaria 343/2007 de 30 de Março, é criada uma Direcção de Serviços de Recursos e Informação com a função entre outras de “fazer o levantamento das necessidades de formação, elaborar o plano anual de formação e propor a realização das acções de formação”.

Direcção Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE)

Neste caso a formação está alocada a Direcção de Serviços Administrativos e Financeiros, a qual, pela Portaria 351/2007 de 30 de Março, é atribuída a função de “Organizar em articulação com os serviços a formação”.

Direcção Geral de Administração e do Emprego Público – DGAEP

Modelo de estrutura hierarquizada;

Pela portaria 350/2007 de 30 de Março, a formação dos trabalhadores da DGAEP é da responsabilidade do Departamento de Gestão e Administração, estrutura de suporte à qual *compet*e “*elaborar o diagnóstico de necessidades de formação da DGAEP e a realização do respectivo plano anual*”.

Paralelamente, e por via da sua missão, a DGAEP assume as funções de coordenação da formação da Administração Pública Central, nos termos definidos pela Lei 50/98 de 11 de Março,

Estas atribuições são da responsabilidade de uma estrutura de missão, o Departamento de Gestão e Desenvolvimento dos Recursos Humanos da Administração Pública, a quem *compet*e ainda

- ✓ “conceber e propor metodologias adequadas elaboração de diagnósticos de necessidades de formação”
- ✓ “exercer as competências de reconhecimento e habilitação das instituições de ensino superior para a realização de cursos de alta direcção para a AP”
- ✓ “colaborar com as entidades competentes em matéria de reconhecimento e certificação de qualificações profissionais” e, ainda,
- ✓ “estudar e propor a definição de linhas de política estratégica sobre a qualificação e desenvolvimento de competências para a AP”.

Secretaria Geral do Ministério das Finanças (SG)

Este órgão tem como missão, entre outras, e nos termos do Dec. Regulamentar 20/2007 de 29 de Março,

“promover a aplicação das medidas de política de organização e de recursos humanos definidas para a AP, coordenando e apoiando os serviços e organismos do MFAP na sua implementação” bem como,

“estudar, programar e coordenar a aplicação de medidas tendentes a promover (...) a inovação, a modernização e a política de qualidade, no âmbito do MFAP”

No que se refere especificamente à formação, a portaria 345/2007 de 30 de Março, procede à criação de uma Direcção de Serviços de Gestão de Recursos, à qual, para além das atribuições acima referenciadas, *compet*e:

- ✓ “assegurar a gestão e organizar e coordenar a formação dos recursos humanos”

- ✓ “identificar as necessidades de formação e aperfeiçoamento profissionais, numa perspectiva integrada, com vista ao enquadramento e desenvolvimento dos recursos humanos e elaborar o programa anual de formação”.

A formulação acima referenciada não permita compreender o âmbito da actividade, isto é, se se dirige apenas aos trabalhadores de SG ou se se organiza como apoio a outros organismos do Ministério, conforme a referência a um “*Centro de Formação da Secretaria Geral*” por parte da DG do orçamento parece indicar.

No entanto a consulta ao relatório de actividades de 2007 clarifica que não é assumida a dimensão interministerial, antes a formação realizada se dirige, exclusivamente, aos recursos humanos da SG.

Finalmente os diplomas orgânicos dos dois restantes organismos, **Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público I.P. (IGCP; IP)** e **Caixa Geral de Aposentações I.P. (CGA; IP)** não fazem qualquer referência a estruturas ou atribuições no âmbito da formação.

Síntese – primeira abordagem a uma análise de coerência

Importa desde já referir que, para além dos diplomas orgânicos analisados se mantém a Lei base da formação na AP (Lei 50/98 de 11 de Março) que não sofreu alteração/revisão durante o actual processo de reforma.

No entanto, pela análise das orgânicas, verifica-se que o INA perdeu as suas atribuições enquanto responsável pela produção de diagnósticos de necessidades de formação; tal não nos parece crítico já que a Lei referida não explicitava se estes diagnósticos tinham como objectivo alimentar o programa de formação do INA ou se, pelo contrário, se destinavam a conhecer, na totalidade, as necessidades da AP independentemente da capacidade de resposta do INA e dos meios utilizados para lhes responder (formação interna, ou específica de um organismo por exemplo).

Paralelamente verifica-se que a DGAEP não apenas mantém como reforça as suas competências no âmbito da formação, através das atribuições acima elevadas.

Neste sentido, página da DGAEP referencia um conjunto de actividades em curso relativas à coordenação do sistema global de formação da AP, ainda que sem as especificar.

No entanto importa realçar a elaboração do Relatório de Actividade de Formação de 2006, que reporta um conjunto de informação de relevante interesse para um conhecimento mais profundo da formação profissional realizada ou promovida pelos organismos e serviços da AP.

Em termos transversais identificámos apenas a iniciativa “Novas Oportunidades” que surge como o grande instrumento de política, no que se refere ao aumento de qualificação dos funcionários públicos.

Finalmente importará referir que, embora a Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004 (habitualmente assinalada como o arranque da actual reforma) foque com intensidade o factor de qualificação e desenvolvimento dos recursos humanos, as subsequentes Resoluções e diplomas produzidos se centram fundamentalmente na racionalização e eficiência dos serviços públicos, sem referência á formação excepto, complementarmente no âmbito do SIADAP.

No que se refere ao Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Apenas dois organismos assumem a formação como responsabilidade da gestão de topo.

Estes organismos (DGCI e DGAIC) são aqueles em, há largas décadas, foi implementada uma cultura de formação; formação específica, dada a especificidade das funções desempenhadas, mas também formação de carácter transversal, como forma de rentabilização dos recursos existentes mas, também, dada a preocupação em alinhar a formação com a realidade e necessidades das respectivas organizações.

Paralelamente são também os organismos com maior dimensão e maior número de unidades desconcentradas o que também pode explicar a necessidade sentida de uma formação integrada e “à medida”.

Dois organismos alocam inicialmente a formação a dois tipos de unidades – de missão (possivelmente tendo em atenção os organismos clientes) e de suporte (para os colaboradores internos).

No entanto, enquanto na DGITA a função de formação interna acaba por ser absorvida pela unidade de missão, num contexto aparentemente mais gestor (conceito de desenvolvimento de competências), já Instituto de Informática se reorienta para a atribuição das funções de formação a uma estrutura de suporte (Gestão de Recursos) inicialmente mais identificada com actividades de carácter mais procedimental.

De forma explícita e justificada a DGAEP organiza-se com duas estruturas – uma direccionada para o exterior, outra de âmbito interno. Neste caso a opção parece completamente adequada dado o carácter transversal e estratégico desta direcção Geral no que respeita a todos os recursos humanos da AP.

No que se refere ao INA, as suas responsabilidades na formação são evidentes no crescimento da sua actividade e âmbito de intervenção, nomeadamente no que se refere á formação de dirigentes, que ganha uma nova dimensão.

No entanto, e curiosamente, O INA não referencia qualquer atribuição no que respeita a formação dos seus colaboradores.

Conforme acima assinalado dois organismos (IGCP; IP e CGA; IP) não reportam também qualquer estrutura ou atribuição no âmbito da formação e desenvolvimento dos seus trabalhadores.

Importa ainda salientar que, em todos restantes organismos, a formação (ainda que com diferentes formulações em termos de atribuições) está sempre alocada a uma Direcção de Serviços de suporte. Administrativa ou de Gestão de Recursos.

Refere-se ainda, com alguma perplexidade, que a DGO identifica as suas atribuições de formação “*em articulação com o Centro de Formação da Secretaria Geral*”, Centro esse que, na realidade, não existe.

Põe-se como hipótese que esta orientação tenha resultado de uma interpretação do PRACE que recomenda às Secretarias Gerais um conjunto de actividades de suporte transversais, em nome da racionalização de meios e recursos, mas também, tendo em vista uma maior articulação e coerência inter ministerial.

No entanto a Secretaria Geral do MFAP não assume esta orientação. Assim, e conforme referido acima, se a formulação das atribuições poderia deixar em dúvida o seu âmbito de actuação, a leitura do relatório de actividades claramente regista uma actividade de formação exclusivamente direccionada para o pessoal interno à SG.

Finalmente importa salientar com algum ênfase que apenas a DGCI e a DGAIC integram nas suas atribuições a avaliação da formação realizada.

Conclusões

Da análise realizada verifica-se que não parece existir uma política de formação coerente ao nível do Ministério das Finanças.

Apenas dois organismos reflectem na sua orgânica o papel estratégico da formação dos seus recursos humanos bem como um entendimento adequado do ciclo de formação, bem como as suas diferentes abordagens (interna, externa, e-learnig, por exemplo).

A Secretaria Geral não assume o seu papel de coordenação do processo formativo, quer em termos de partilha de serviços/racionalização, quer no respeito a uma actuação de carácter transversal orientadora de todo o MFAP.

Ainda que as portarias tenham sido publicadas em simultâneo, não parece ter havido orientações estratégicas (ou mesmo de garantia de coerência) no que à formação diz respeito. Disso é exemplo, não apenas o desfaseamento entre SG e DGO como a própria formulação das atribuições.

Finalmente gostaríamos de referir:

Parece coerente a alocação da formação a estruturas de suporte.

No entanto o carácter fundamentalmente procedimental de algumas delas (Direcções Administrativas, secções de pessoal) pode condicionar e coarctar a função estratégica que a formação deveria ter enquanto capacitadora de aprendizagem (pessoal e organizacional) e de desenvolvimento de pessoas.

De facto, se os recursos humanos, assim nomeados fazem sentido na área genérica de *Recursos*, não deixa de ser importante recordar que, não por acaso, se fala actualmente em **capital humano** e **capital social**.

Este conceito aponta para as pessoas / trabalhadores enquanto activo de uma organização, Não mais *meios* nem *recursos* com os quais se “gasta” recursos financeiros e de tempo.

Mas sim *valor* que pode constantemente ser aumentado, em termos de conhecimento, capacidade de acção e, em tempos de restrições orçamentais, de motivação.