

Interface

Administração Pública

Dossier

**Novos modelos
de gestão pública
e novas competências
político-administrativas**

Actualidade

**Formação
dos quadros da AP**



14 Dossier

Novos modelos
de gestão pública
e novas competências
político-administrativas

04 Actualidade

Formação dos Quadros da AP
Com entrevistas a:

- › António Tavares, Director do Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas (NEAPP)
- › David Alexandre Correia Ferraz, Docente no ISCTE

Dossier

Entrevista:

José Manuel Moreira, Professor Catedrático na Universidade de Aveiro

Opinião

- › Joana Lopes de Carvalho, Administradora da ANCP
- › Marlene Fernandes, Chefe de equipa da IGF
- › Luiz Brandão Rodrigues, Professor/ Investigador
- › Miguel Ângelo Vilela Rodrigues, Docente no IPB
- › Elisabete Reis de Carvalho, Docente no ISCSP da UTL
- › Irene Maria Portela, Docente no IPCA

Editorial

Um novo paradigma público

Tendo presente a crescente complexidade da actividade da Administração Pública (AP) e dos problemas que tenta solucionar, em altura de crise e de reforma, inevitavelmente assistimos ao aparecimento de novas formas de dirigir as organizações.

Têm surgido, ao longo dos tempos, vários modelos de gestão pública, associados a mudanças de concepção e de ideologia do Estado. Pressões de carácter económico, financeiro, político e ideológico, criaram as condições necessárias para o aparecimento de um novo modelo de gestão designado por *Nova Gestão Pública*, que tem dominado a reforma administrativa nas últimas três décadas. Este modelo baseia-se, acima de tudo, na introdução de mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão privada, na promoção de competição entre fornecedores de bens e serviços públicos, na expectativa de melhorar o serviço ao cidadão, no aumento da eficiência e na flexibilização da gestão. Convida novos intervenientes a fazerem parte de um Estado que se quer menos intervencionista, mas que continue a regular funções importantes da vida social e económica. Resta saber se a crise global que se faz sentir, apela à necessidade de um novo paradigma. Se sim, para quando e qual deverá ser o seu conteúdo? Conheça a opinião de académicos e especialistas sobre este assunto, no dossier sobre “Novos Modelos de Gestão Pública e Novas Competências Político-Administrativas”, que preparámos para si nesta edição. Não menos relevantes, são as questões relacionadas com a formação consistente dos quadros públicos, perante a nova realidade pública que subsiste. Não deixe de ler a entrevista a António Tavares, director do Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas da Universidade do Minho, instituição pioneira na formação académica em Administração Pública.

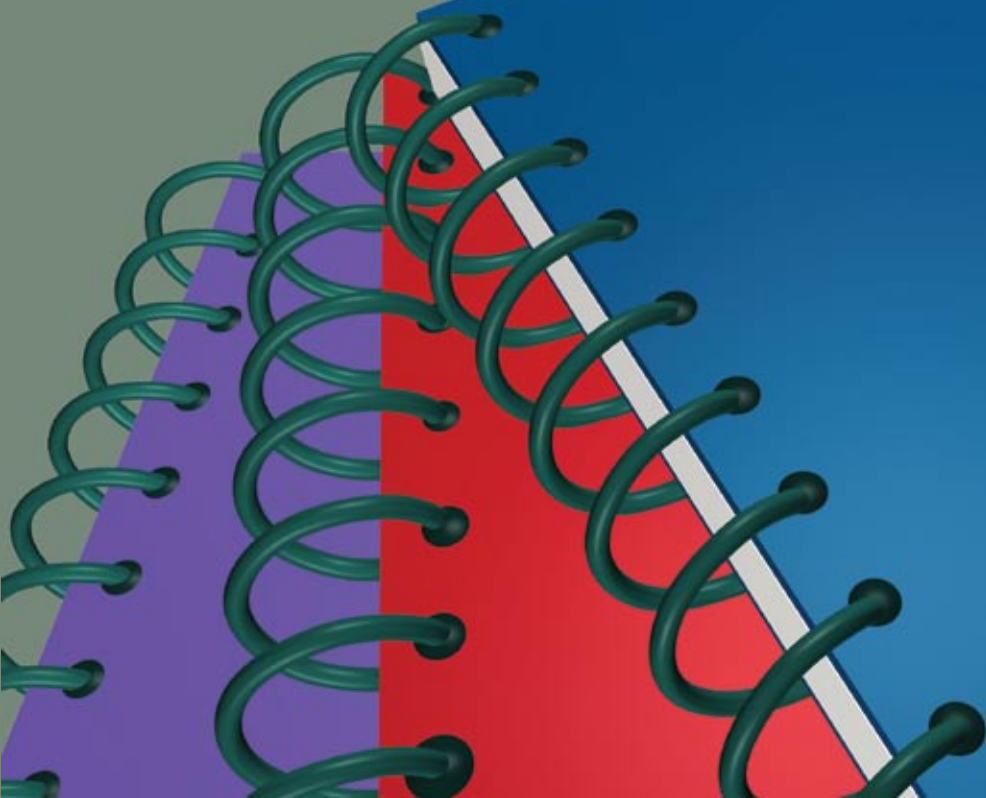
Votos de uma boa leitura!

Magda Jiná
magda.jina@algebrica.pt



Actualidade

Formação dos quadros da AP





A formação pode revelar-se um factor crítico de sucesso na implementação dos processos de reforma administrativa. David Ferraz, investigador e consultor na área da Administração Pública, explicou à Interface como a formação contribui não só para uma correcta aplicação técnica do novo quadro legal mas, também, para fomentar a adesão dos funcionários às reformas em curso.

Magda Jiná

Nesta fase de profundas alterações por que passa a actual Administração Pública (AP), questões relacionadas com a qualidade do estudo e ensino na AP, bem como a aposta na formação dos quadros públicos, começam a ser constantemente debatidas. Estarão os quadros públicos preparados para enfrentar a onda de mudança e para acompanhar a modernização administrativa? Na opinião de David Ferraz – investigador e consultor no Instituto Nacional de Administração (INA), licenciado em Gestão e Administração Pública e mestre em Administração e Políticas Públicas – o processo de reforma e de modernização administrativa, ao longo das últimas décadas, tem sido uma constante em todos os programas de Governo. No entanto, há que diferenciar as acções de modernização das acções de reforma que, frequentemente, são confundidas. “Enquanto a modernização é um processo de mudança orientado para a cultura administrativa existente, efectivando-se pela introdução de mudanças incrementais e continuadas, a reforma assume um carácter disruptivo produzindo alterações estruturais/sistémicas que rompem, quase sempre, com a cultura administrativa existente”, explica. De acordo com o investigador, apesar dos conceitos se confundirem e de na prática não ser sempre possível estabelecer uma fronteira com contornos claros, não há dúvida que o conjunto das alterações legislativas, produzidas durante os últimos anos, se enquadra no contexto de uma reforma, que rompe com a cultura administrativa existente. “O Programa de Reforma da Administração Central do Estado (PRACE), o Novo Regime de Vínculos, Carreiras

e Remunerações, as alterações ao regime de avaliação do desempenho (SIADAP) e, entre outras reformas, o novo Contrato de Trabalho em Funções Públicas, alteraram, completamente, o quadro legal existente. Todas estas alterações, pelo facto de romperem com a cultura administrativa existente, implicam uma aposta muito forte na formação dos dirigentes e funcionários da administração, de modo a que esta mudança seja o mais suave possível”, sustenta. Neste contexto, “a formação pode revelar-se um factor crítico de sucesso na implementação dos processos de reforma administrativa, contribuindo não só para uma correcta aplicação técnica do novo quadro legal mas, também, para fomentar a adesão dos funcionários da AP às reformas em curso”, remata, lamentando o facto de, numa parte significativa dos casos, entre as datas de publicação da legislação e a sua entrada em vigor, não há espaço suficiente para que os funcionários e dirigentes frequentem acções de formação técnica ou comportamental. E exemplifica: “Veja-se o caso do SIADAP (Lei n.º 66-B/2007) que entrou em vigor um dia depois de ser publicado, a 29 de Dezembro de 2007, implicando que os organismos públicos adequassem o seu ciclo de gestão ao novo regime legal, a poucos dias do ano de 2008”. David Ferraz salienta ainda que, sem prejuízo para as acções de formação técnica [pouco comportamentais] que se vieram a realizar *a posteriori*, e que ainda se verificam, “seria importante que a entrada em vigor da nova legislação fosse precedida de acções prévias de sensibilização, com tónicas comportamentais,

“Seria importante que a entrada em vigor da nova legislação fosse precedida de acções prévias de sensibilização, com tónicas comportamentais, consistentes com os resultados que se pretendem produzir, contribuindo para uma melhor compreensão e aceitação de algumas reformas”

consistentes com os resultados que se pretendem produzir, contribuindo para uma melhor compreensão e aceitação de algumas reformas”.

Formação da AP

Para além das conhecidas formações disponibilizadas pelo INA, já são várias as Universidades que oferecem licenciaturas, mestrados e pós-graduações nas áreas da Gestão e Administração Pública. A Universidade do Minho foi pioneira na criação de uma licenciatura em AP, com todas as vantagens e inconvenientes que tal facto acarreta, diz com António Tavares, director do Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas da Universidade do Minho. Não obstante, na opinião do docente, as licenciaturas de AP ainda enfrentam um obstáculo que se prende com a frequente ausência do nome do curso como requisito nos editais dos concursos públicos. “Não se compreende que o Estado promova formação académica na área e depois vede o acesso dos licenciados às candidaturas a cargos com perfil adequado. Assim, é frequente os concursos incluírem as licenciaturas de Direito, Economia e Gestão e excluírem Administração Pública, o que empobrece o leque de candidatos e prejudica a entrada de sangue novo e a modernização da cultura administrativa”, explica. No que se refere a cursos de formação dos quadros da AP, David Ferraz considera que o INA “é bastante abrangente e transversal a todos os sectores da administração”, já que contempla a formação inicial – tanto de novos funcionários (CEAGP), como de dirigentes (CADAP, CAGEP, FORGEP e SAP) – e a formação contínua, com uma oferta de centenas de cursos realizados em cada ano, nas mais diversas áreas temáticas.

“A realização de acções, que têm como principal output o diagnóstico das reais necessidades de formação de cada organização, é, na minha perspectiva, uma das vias para onde a formação deverá evoluir no futuro”, aponta o investigador do INA. “Garantir-se-á, desta forma, que a formação estará ajustada às reais necessidades de cada organização, num determinado período e contexto”, acrescenta.

Ainda no que se refere às metodologias de ensino usadas nas acções de formação, David Ferraz defende que estas devem reservar mais espaço para metodologias activas. Nomeadamente, metodologias de ensino que passem pela realização de simulações/ *role playing*, estudos de caso, fóruns de discussão orientados, visitas, estágios

e/ou comunidades de prática, em detrimento de metodologias excessivamente expositivas. Por outro lado, ao nível da formação individual, ele refere ainda que há que não esquecer a aposta no desenvolvimento orientado de competências recorrendo-se, para tal, a acções personalizadas de *coaching* que originem planos de desenvolvimento personalizados e adaptados a cada indivíduo. “Considero que a oferta de formação transversal a toda AP é relativamente vasta, verificando-se algumas boas práticas no diagnóstico de necessidades de formação que não são, porém, representativas de toda a AP”, ressalva. “É importante generalizar essas boas práticas fomentando-se o recurso a metodologias de ensino mais activas e experienciais, que devem fomentar o desenvolvimento de competências, tendencialmente personalizado e acompanhado”, continua.

A AP como disciplina científica nas universidades

A Administração Pública pode ter algumas semelhanças com a Administração Privada mas, no entanto, David Ferraz acredita que não é possível uma importação inadaptada de técnicas e ferramentas vigentes no sector privado. “As especificidades e diferenças do sector público requerem que sejam desenvolvidos estudos pormenorizados dos fenómenos administrativos de modo a melhorar a concepção, implementação e avaliação das políticas públicas, contribuindo, assim, para uma boa governação”, esclarece. Neste sentido, considera que consolidar a AP como disciplina científica (o que algumas universidades já fazem há alguns anos), é tão importante como fomentar a investigação em AP, promovendo condições para a criação de centros de investigação dedicados inteiramente ao estudo dos fenómenos administrativos, com suficientes apoios técnicos e financeiros. Isto permitirá que as reformas da AP se consolidem e vão, efectivamente, ao encontro das reais necessidades sociais, respeitando as especificidades socioculturais do nosso país. “Importa que se desenvolvam estudos que possibilitem a realização de análises comparadas com outros países e outros modelos de administração e que, considerando as necessidades e especificidades de Portugal, apresentem soluções de reforma adaptadas à nossa realidade, promovendo a evolução e encontro dos modelos de Estado e de Administração com os desafios que se colocam às democracias participativas”, frisa. Há quem acredite que dificilmente a Administração Pública, ou a Ciência da Administração, se possa



David Ferraz

autonomizar enquanto ciência. Em Portugal, tal como numa parte significativa dos países da Europa, a disciplina científica de AP tem tido alguma dificuldade em se desprender das restantes ciências. De acordo com David Ferraz, tal deve-se, em primeiro lugar, ao carácter multidisciplinar da Administração e, em segundo, à tradição de estudar a Administração sob a perspectiva normativa do Direito Administrativo, ao invés do que sucede nos EUA onde, por razões históricas, que decorreram do processo de construção do país (*bottom-up*), a *public administration* se autonomizou desde 1887, pela mão de Woodrow Wilson.

Já em Portugal, o estudo da AP surgiu, historicamente, ligado às Faculdades de Direito da Universidade de Coimbra (meados do séc. XIX) e, mais tarde, da Universidade Clássica de Lisboa. A criação dos primeiros cursos de licenciatura em Gestão/Administração Pública datam do final da década de 70 / início da década de 80. O Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade Técnica de Lisboa, bem como a Universidade do Minho, foram pioneiros nesse domínio. David Ferraz faz questão de destacar ainda, neste domínio, o primeiro Doutoramento realizado em

“A realização de acções, que têm como principal *output* o diagnóstico das reais necessidades de formação de cada organização, é, na minha perspectiva, uma das vias para onde a formação deverá evoluir no futuro”

Ciência da Administração, pelo Prof. João Caupers, em 1993.

Assim, foi a partir dos finais da década de 70/ início da década de 80, que o interesse pelo estudo dos fenómenos administrativos cresceu. Um interesse que, segundo David Ferraz, parece estar na origem da consciencialização da necessidade de estudar a AP de forma científica o que coincide, conseqüentemente, com a criação do INA, inspirado no modelo da *École Nationale d'Administration* (ENA) francesa. Terá sido, pois, por esta altura que, em Portugal, se passou a olhar para a AP como uma área que “requeria a realização de estudos para lá do âmbito estrito do estudo da Administração do Direito”.

Assim, a conclusão a que podemos chegar no que diz respeito às principais dificuldades que hoje subsistem em Portugal na afirmação da AP enquanto disciplina autónoma, decorrem da multidisciplinaridade de ciências que estudam a administração. Algo que “tem dificultado a consolidação desta ciência enquanto detentora de métodos próprios, diferenciados e autónomos”, na opinião de David Ferraz.

Os quadros públicos e a onda de mudança na AP

Estarão os quadros públicos preparados para enfrentar a onda de mudança por que passa a AP e acompanhar a modernização administrativa? A resposta de David Ferraz é peremptória: Sim. O investigador do INA acredita que os quadros públicos acompanharão os processos de reforma e modernização da AP portuguesa que produzam resultados positivos. “Tenho uma boa imagem dos funcionários da nossa administração e acredito que são pessoas dedicadas, que dão o seu melhor, servindo o interesse público, mesmo em situações contextuais que, muitas vezes, lhes são adversas”,

opina. Ressalva, no entanto, que há que não esquecer que a preparação da mudança é um factor crítico de sucesso da própria mudança. Uma questão que, em Portugal, nem sempre é acautelada e independente dos funcionários estarem preparados tecnicamente para acompanharem os processos de modernização. “Importa que os funcionários da AP se sintam motivados, contribuindo, positivamente, para a mudança. Aqui o ónus deve ser colocado no poder executivo e não tanto da Administração”, defende.

Claro que a resistência é um fenómeno natural em qualquer processo de mudança. Mas segundo David Ferraz, há formas de contorná-la: “Para que seja minimizada importa que os trabalhadores da AP estejam conscientes de que a reforma é benéfica, o que nem sempre acontece”. Na sua opinião, o peso da motivação não pode ser colocado na própria Administração, tratando-se de uma responsabilidade que o poder político deve assumir enquanto detentor do poder de direcção sob a Administração Pública. “Não fazendo qualquer juízo de valor sob o mérito ou desmérito das reformas, o que me parece é que não foi feito um esforço suficientemente grande para integrar os funcionários na reforma, explicando-lhes, antecipadamente, o que se esperava deles e as razões que levaram a esta reforma. Este tipo de acções não se faz no papel por terem uma ênfase muito comportamental”, aponta.

Por outro lado, David Ferraz acredita que a resistência dos trabalhadores às reformas advém, também, de uma perda nítida de algumas regalias características do modelo tradicional de Administração. “É natural que esta mudança de paradigma de emprego público, de um modelo tradicional assente na nomeação, para um modelo gestor assente no posto e na flexibilização das relações contratuais, em que a promoção está associada à avaliação de desempenho, rompa com as diferentes práticas até então existentes e que isso fomente alguma resistência à mudança”, explica. “E pouco foi feito, ao nível comportamental, para justificar a necessidade, em Portugal, de algumas destas reformas”, continua. “Portanto, não diria que existe muita resistência, pelo menos explícita ou condicionadora do desempenho da actividade administrativa, mas sim que existe uma certa desmotivação”, acrescenta.

No âmbito desta resistência, a questão sobre se os actuais cursos para AP deveriam ou não ser reformulados ou adaptados, de alguma forma, é inevitável. Na opinião

de David Ferraz, eles poderiam ser adaptados de forma a incorporar uma dimensão comportamental maior e a introduzir metodologias de formação mais activas e experienciais, já que a formação para os trabalhadores da AP, no âmbito das alterações ao quadro legal, foi, predominantemente, formação técnica, nos domínios do saber fazer. Ao nível comportamental o investimento foi muito menor e, do seu ponto de vista, “insuficiente”.

A formação dos quadros públicos “lá fora”

David Ferraz acredita que tem havido um esforço de nos compararmos, através de estudos de *benchmarking*, a outras administrações públicas. Os resultados indicam que os grandes problemas que as administrações públicas de outros países enfrentam, no âmbito da formação para a AP, são semelhantes aos da AP portuguesa. Tal não é de estranhar se considerarmos que vivemos num mundo cada vez mais globalizado. Neste sentido, o investigador do INA, salienta alguns problemas que se colocam neste domínio:

- Deficientes ou incompletos diagnósticos de necessidades de formação;
- Metodologias de ensino muito tradicionais, associadas ao método expositivo;
- Ausência de processos de avaliação do impacto da formação.

Relativamente ao primeiro problema há que integrar o ciclo completo da formação no ciclo de gestão dos organismos públicos, identificando, *a priori*, as reais necessidades de formação, considerando os objectivos que se pretendem alcançar em cada ano.

No que concerne às tradicionais metodologias de ensino, trata-se de um problema cultural, que privilegia o método expositivo ao invés de pedagogias activas. Este problema não é exclusivo da AP e verifica-se um pouco em todo o sistema de ensino em Portugal, do básico ao universitário. De acordo com David Ferraz, o desenvolvimento de competências comportamentais, em particular as inerentes aos dirigentes públicos (Liderança, motivação, resiliência, ética, orientação para a resolução de problemas, pensamento sistémico e estratégico, etc.), consegue-se mais facilmente através de metodologias activas do que com métodos de ensino predominantemente expositivos. Mas uma mudança desta ordem implica uma atitude diferente por parte dos formadores pelo que, também a estes, deve ser dada formação em pedagogias activas. É precisamente em relação a este aspecto das metodologias de ensino,

que mais podemos aprender com outros países, nomeadamente com os EUA, com o Canadá, com o Reino Unido e com os países do norte da Europa. Para além de ultrapassarem as metodologias meramente expositivas, estes países criaram programas de formação contínuos dos dirigentes e funcionários relativamente personalizados, que orientam os trabalhadores ao longo de toda a sua carreira. Quer isto dizer que “a forma como tendem a olhar para a formação é muito mais personalizada e individual, quando comparada com a forma como, em Portugal, organizamos, no sector público e privado, os cursos e programas de formação”, remata David Ferraz.

Conselhos de um especialista

Questionado sobre que conselhos daria a quem pretende ingressar numa carreira na AP, David Ferraz refere que é muito importante que se compreendam as suas dinâmicas, a razão da sua existência e as semelhanças e diferenças em relação ao sector privado. Tal permitirá compreender o sentido do serviço público e as condicionantes que se colocam à sua prossecução. Quer isto dizer que se deve “compreender que a AP está duplamente subordinada, por um lado ao poder político, que define o sentido do interesse público e, por outro, à Lei que condiciona, através de um conjunto de princípios legais, o poder discricionário do Estado e da sua Administração”. Na sua opinião, esta dupla subordinação gerou, ao longo de cerca de um século de história, algumas disfunções que condicionaram o desempenho do Estado e da AP, criando uma imagem nem sempre positiva do sector público e da burocracia. Se se compreender esta dinâmica e os reais problemas que se colocam actualmente à AP, não será difícil concluir que, apesar de se ter feito uma parte do caminho, ainda há muito a fazer neste sector, seja em termos de eficiência e eficácia, seja em termos de qualidade na prestação de serviços públicos. “Os quadros qualificados, que se identifiquem com o espírito e valores do serviço público e, simultaneamente, sejam adeptos da inovação, terão, certamente, um papel importante a desempenhar no desenvolvimento da AP portuguesa e na prossecução do interesse público”, sustenta. “Importa, todavia, que conheçam e estejam conscientes das especificidades e condicionantes contextuais do sector público, apelando-se à sua criatividade e, simultaneamente, resiliência na resolução de problemas”, conclui. ☒