

XVI Congresso Internacional do *Centro Latino Americano para el Desarrollo* (CLAD) sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública,

Tema: La capacitación permanente, la evaluación del desempeño y el diseño de incentivos para incrementar la profesionalización de los funcionarios públicos en Iberoamérica

Painel: *Cultura de formação, avaliação, profissionalização e responsabilização na administração pública.*

Título: Formação e qualificação para uma carreira na Administração Pública

David Ferraz

Introdução

A profissionalização da Administração Pública é um desígnio presente quer no modelo tradicional burocrático (Weber, 1922; Gladden, 1956; Cook, 1996; Laffin, 1998; Farazmand, 2009), quer no modelo do *New Public Management* (Hood, 1991; Pollitt e Bouckaert, 2004; Pollitt e Homburg, 2007; Kaboolian, 2008), com diferentes abordagens e perspectivas (Benveniste, 1987; Cigler, 1990; Gazell e Pugh, 1993; Laffin, 1998; Berman, 1999; Coggburn, 2001; Noordegraaf, 2007; Miller e Kaifeng, 2009; Brewer e Walker, 2010), em Portugal e em vários outros países (SIGMA, 1997; UNDP, 2003), com distintos pressupostos dependendo do sistema de emprego público vigente (Ferraz e Madureira, 2004; Ferraz e Madureira, 2006; Rato e Ferraz, 2008).

O movimento de reforma da Administração Pública portuguesa, iniciado em 2003, com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003 (PORTUGAL, 2003) e operacionalizado com a Resolução Conselho de Ministros n.º 53/2004 (PORTUGAL, 2004) previa, numa das suas linhas de orientação, a aposta na formação e na valorização dos trabalhadores em funções públicas, como “driver” para uma cultura de mérito e qualificação (Ferraz, 2008a; Ferraz, 2008b).

Apesar da “última reforma” se ter iniciado há já mais de 7 anos, apenas em finais de 2010, com a aprovação da Resolução do Conselho de Ministros 89/2010 (PORTUGAL, 2010a) se deram os primeiros passos no sentido de aprofundar ofertas formativas para os trabalhadores da Administração, em linha com um sistema de identificação de necessidades de competências e com os postos de trabalho, determinando a Resolução a inclusão, nos objectivos dos organismos, um objectivo de formação que tenha como meta que 100% dos trabalhadores da Administração Pública Central acedam, até 2013, a programas de formação profissional.

O sistema de formação preconizado valoriza um percurso formativo que passa pela formação inicial, pela formação específica e pela formação de actualização, numa perspectiva de formação e aprendizagem contínua ao longo da vida profissional do trabalhador em funções públicas, promovendo-se a aquisição de competências profissionais certificadas, quer no sector público, quer no sector privado, incentivando, desta forma, a mobilidade das pessoas.

Considerando o enquadramento referido é objectivo deste paper explorar o novo sistema de gestão da formação criado e as suas ligações com:

- 1) os diferentes sistemas de emprego público (posição e carreira) em cada um dos modelos de administração pública, atendendo em particular à transição de um modelo orientado para os procedimentos, para um modelo orientado para os resultados;
- 2) os programas de formação inicial tendentes à qualificação e certificação de competências.

Espera-se, assim, contribuir para a dinamização de informação e conhecimento acerca das políticas de reforma da administração pública no que concerne, em especial, à formação profissional e à profissionalização das carreiras.

O Estudo e ensino na Administração Pública Portuguesa: do direito administrativo à gestão pública

Os grandes problemas que as administrações públicas enfrentam, no âmbito da formação para a AP, são semelhantes aos da Administração Pública portuguesa. Tal não é de estranhar se considerarmos que vivemos num mundo cada vez mais globalizado. Em Portugal, como numa parte significativa dos países da Europa, a disciplina científica de Administração Pública tem tido alguma dificuldade em se autonomizar das restantes ciências (Bilhim, 2000; Caupers, 2002; Tavares, A. Oliveira Rocha, Bilhim, Araújo, Marcos, Camões e Mendes, 2006; Ferraz, 2008b). 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) (Stillman, 1997), a public administration se autonomizou desde 1887, pela mão de Woodrow Wilson (Wilson, 1887; Stillman, 1997).

Em Portugal foi da necessidade de olhar para os problemas administrativos de um prisma que não fosse unicamente o do Direito Administrativo, por via das Faculdades de Direito da Universidade de Coimbra (desde meados do séc. XIX) e, mais tarde, da Universidade Clássica de Lisboa, que surgem os primeiros cursos de licenciatura em Gestão/Administração Pública (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 integrando na sua oferta graduada as licenciaturas em Gestão e Administração Pública (Caetano, 1994; Tavares, A. Oliveira Rocha, Bilhim, Araújo, Marcos, Camões e Mendes, 2006). É ainda de destacar, neste domínio, o primeiro Doutoramento realizado em Ciência da Administração, pelo Prof. João Caupers, em 1993 (Bilhim, 2000).

Terá sido a partir dos finais da década de 70/início da década de 80, que o interesse pelo estudo dos fenómenos administrativos sob outros prismas que não o Direito Administrativo nasceu. Este interesse parece estar na origem da consciencialização da necessidade de estudar a AP de forma científica, o que coincide com a criação do Instituto Nacional de Administração, 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 administração pública como uma área que requeria a realização de estudos para lá do âmbito estrito do estudo da Administração pelo Direito.

O percurso realizado não foi porém suficiente para o surgimento de uma Ciência da Administração ou da Administração Pública. As principais dificuldades que hoje subsistem em Portugal, na afirmação da AP enquanto disciplina autónoma, decorrem da multidisciplinaridade de ciências que estudam a administração (Caupers, 2005). Tal tem dificultado a consolidação desta ciência enquanto detentora de métodos próprios, diferenciados e autónomos. Não devemos, porém, esquecer que a Administração Pública apresenta especificidades muito próprias que a distinguem do sector privado e das técnicas e instrumentos por este utilizados. Quer isto dizer que, mesmo que o seu estudo seja realizado de forma multidisciplinar, deve estar presente o contexto de actuação da AP, diferente da gestão privada. Como veremos de seguida, a evolução do estudo da administração é fortemente influenciada pela doutrina gestionária, que tende a não distinguir as especificidades entre administração pública e administração privada (Hood, 1991), ao contrário do que parecem ser as sugestões do New Public Service (Denhardt e Denhardt, 2007). Qualquer que seja a doutrina dominante foi notória uma diminuição da influência do peso do Direito Administrativo, sem prejuízo para a importância que tem e deve continuar a ter na Administração Pública o que se reflectiu, por conseguinte, na expansão da oferta formativa na área da Administração Pública, em linha com a reforma aplicada.

A Reforma da Administração Pública portuguesa e a sua influência no modelo de formação

A reforma da Administração Pública portuguesa tem estado presente em todos os programas de governo tendo constituído, ao longo das últimas décadas, uma das áreas em que os Governos mais investiram em termos de actividade. Pelo menos desde a década de 60 que a preocupação com a modernização da Administração Pública portuguesa vem sendo relevada tendo-se diagnosticado, já na altura, como principais problemas da administração, no contexto do Plano Intercalar de Fomento (1965-67), em particular no âmbito da preparação do III Plano de Fomento (1968-1973), através do diagnóstico efectuado pelo Grupo de Trabalho 14 que sugere, pela primeira vez, a criação do Secretariado da Reforma Administrativa:

- “estruturas rígidas, paralisadas, altamente centralizadas, indiferentes ao meio ambiente
- práticas repetitivas e métodos ultrapassados
- desinteresse pelas novas tecnologias
- espírito de costas voltadas para um público quase esquecido; e
- espírito destruído, desmotivado e mal preparado dos funcionários da administração”

Desde então que as reformas da administração pública se vêm sucedendo com vista à eliminação destes e outros problemas que se foram verificando. Estas reformas poderiam ser agrupadas, para efeitos de simplificação, em 3 gerações de reformas (ainda que, no âmbito da 2ª geração de reformas, possa existir uma sub-divisão, constituindo as privatizações e concessões uma categoria à parte), conforme figura 1.

Centrar-nos-emos, no desenvolvimento deste artigo, nesta última vaga de reformas a que corresponde a operacionalização do New Public Management em Portugal. Aliás, e para se ser mais rigoroso, saliente-se que em Portugal, como em outros países, a administração pública seguiu, sem prejuízo das reformas do modelo do New Public Management, uma reforma que tendeu, numa primeira fase, a ir ao encontro do Estado neo-Weberiano e, em particular, a aprofundar as características do “Continental European modernizer group” (Real, 2001; Pollitt e Bouckaert, 2004; Corte-Real, 2008).

Terá sido com a Resolução do Conselho de Ministros n. 95/2003 que a reforma da Administração Pública Portuguesa foi aprovada, tendo sido operacionalizada pela Resolução do Conselho de Ministros n. 53/2004 que arquitectura a reforma em 4 grandes áreas de actuação:

1. Instituição de uma lógica de gestão por objectivos a cada nível hierárquico;
2. Revisão das atribuições e orgânica do Estado e da Administração Pública com vista à sua redução e racionalização;
3. Melhoria da qualidade dos serviços prestados;
4. ***Revitalização do programa de formação e valorização para a Administração Pública.***

Cada uma destas áreas de reforma foi desde logo operacionalizada excepto a 4ª área de actuação (Revitalização do programa de formação e valorização para a Administração Pública) que, na sua plenitude, só veio a ser concretizada em Novembro de 2010, sem prejuízo para a criação de programas de formação de dirigentes logo em 2004. Todavia, na verdade, a revitalização do programa de formação, não só para dirigentes, só veio a ser legislada em 2010 com a criação de programas de formação inicial obrigatória para todos os trabalhadores que iniciassem funções públicas e com a assunção de formar 100% dos trabalhadores em funções públicas até 2013.

A formação no contexto dos novos regimes de emprego público e da reforma da administração pública (2003-2010)

O regime de emprego público, enquanto regime diferenciado das restantes tipologias de emprego, surgiu numa altura em que se pretendia profissionalizar a Administração, abolindo

situações de nepotismo e *patronage* (Ferraz, 2008b; Rato e Ferraz, 2008). Foi por essa razão que, inicialmente, os estatutos dos funcionários públicos procuraram proteger os funcionários públicos, através de garantias, da arbitrariedade do poder político, fomentando uma actuação isenta e neutral da Administração. Os primeiros regimes de emprego público eram pois, compreensivelmente, distintos dos regimes de emprego privado e baseavam-se num regime de nomeação. Era a própria natureza das funções públicas que a isso obrigava, visando a profissionalização dos funcionários da Administração (Pitschas, 2006). Tiveram a sua origem no Reino Unido, em 1854, quando foi elaborado um relatório que denunciava a existência de um poderoso sistema de interesses (Report, 1854). Nos EUA, anos mais tarde, institui-se, também, o *Merit System*, através do Pendleton Act, publicado em Janeiro de 1883. O objectivo destas reformas, em ambos os países, passava por seleccionar um conjunto de funcionários com base em critérios de competência, através de concursos neutros, que dessem corpo a um verdadeiro sistema de mérito. Com o passar do tempo e com a consolidação do Welfare State o número de funcionários públicos cresceu exponencialmente (Rocha, 2001): Médicos, professores e assistentes sociais, contribuíram para que uma burocracia profissional e tecnocrática, conhecedora dos procedimentos político-administrativos, se assumisse como um grupo de pressão e interesse (Peters, 1996). No Reino Unido, no início da segunda metade do século passado, surgiram as primeiras críticas pela voz dos teóricos da Escolha Pública (Downs, 1978) ao modelo burocrático profissional. Argumentava-se que os regimes estatutários dos funcionários públicos favoreciam a prossecução do interesse privado de uma classe que não estava, na prática, controlada nem subordinada ao poder político, legitimamente eleito. Com o New Public Management (NPM) surgiram as primeiras medidas que visaram reformar os regimes de emprego público baseados na nomeação aproximando-os aos regimes de emprego vigentes no sector privado. Advogava-se que um modelo de gestão empresarial, baseado na eficiência, na eficácia e na economia (3E's), contribuiria para um aumento do desempenho administrativo e, conseqüentemente, para uma diminuição nos seus custos de funcionamento. Estes ideais espalharam-se um pouco por todo o mundo e vários países reformaram as suas administrações abolindo os tradicionais estatutos de funcionário público (Horton, 2006). Uma nova ênfase foi dada à contratação individual e à avaliação do desempenho que passou a ser o principal instrumento de gestão das “carreiras” com vista a:

- Flexibilização das relações laborais;
- Responsabilização de funcionários e dirigentes públicos, em função dos resultados alcançados;
- Supremacia dos valores de eficiência económica.

Portugal não foi excepção. No contexto das inúmeras reformas que tiveram lugar entre 2003 e 2010 (3ª geração de reformas) muitas foram as alterações legislativas, culturais e de gestão. Não sendo objectivo deste paper avaliar o mérito ou desmérito das reformas, é todavia de salientar que não parece ter sido efectivo o esforço de integrar os funcionários na reforma, explicando-lhes, antecipadamente, o que se esperava deles e as razões que levaram a esta reforma, através de acções de âmbito comportamental.

Se por um lado se pode defender que os tempos de implementação das reformas não se compadecem com acções de sensibilização indutoras de novos comportamentos, por outro,

na prática, os efeitos práticos e a eficácia dessas reformas tendem a prolongar-se no tempo se estas acções não forem feitas. Em geral, a resistência dos trabalhadores às reformas advém, por um lado, do que foi referido, e por outro, de uma perda nítida de algumas regalias características do modelo tradicional de Administração. É natural que a mudança, por exemplo, 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.

É neste contexto que importa salientar o papel da formação. Apesar de sugerida há mais de 40 anos a necessidade de eliminar a “má preparação dos funcionários da administração”, até 2010, pouco havia sido feito no que respeita particularmente à formação inicial dos trabalhadores da administração pública portuguesa (à excepção da formação de dirigentes, tornada obrigatória em 2004 com a aprovação de um novo estatuto do pessoal dirigente, mas cujos destinatários são os dirigentes públicos).

No contexto de reforma já referido, que procurou relevar a influência do New Public Management em Portugal (numa primeira fase do Estado neo-weberiano) (Corte-Real, 2008), passou a existir uma nova filosofia de prestação de serviços públicos, orientada para os resultados e para a conseqüente responsabilização. Esta nova filosofia exige trabalhadores públicos preparados, com instrumentos e ferramentas que lhes permitam maximizar o seu desempenho, e assim, serem responsabilizados pelos seus erros e omissões. Atendendo a estas novas exigências a Resolução do Conselho de Ministros nº 89/2010 estabeleceu, no que respeita à formação inicial (PORTUGAL, 2010a) que a mesma teria um carácter obrigatório e seria composta por 2 ciclos: a formação inicial geral e a formação inicial específica, operacionalizando assim a 4ª área de actuação da reforma administrativa preconizada em 2003/2004.

No que respeita à formação inicial geral determinou-se que a mesma deveria ter uma curta duração e ser comum às diversas carreiras, tendo como objectivo, introduzir os trabalhadores nos fundamentos, cultura de exigência e regime específico da prestação do serviço público (Portugal, 2010b). Esta formação pretende colocar os novos trabalhadores da Administração e aqueles que iniciam novas atribuições, em outra carreira, em contacto com os princípios fundacionais da Administração Pública, com a sua visão e com os seus valores e princípios éticos, promovendo-se, também, a aquisição de conhecimentos acerca da organização administrativa do Estado. Pretende-se, assim, que os formandos adquiram noções teóricas e práticas para:

- PROFSSIONALIZAR A ACTIVIDADE DE SERVIÇO PÚBLICO
- REFORÇAR O INSTRUMENTO SIADAP
- PROMOVER A APRENDIZAGEM CONTÍNUA
- TRABALHAR EM REDE

Em termos metodológicos o curso de formação inicial geral está organizado em torno de uma Conferência de Enquadramento à qual se segue um Painel com a apresentação e discussão de temas actuais ligados à actividade da Administração Pública. São ainda realizadas sessões informativas para que os valores e princípios da actividade do Estado sejam incorporados nas práticas profissionais (ver anexo 1, que contém o programa).

Já no que respeita à formação inicial específica, determinou a Resolução do Conselho de Ministros nº 89/2010 que a mesma deveria ter uma duração superior à formação geral e ser relativa a cada carreira, geral ou especial, cruzando-se com as necessidades de actualização e formação contínua de grupos profissionais (Ver anexo 2, 3 e 4).

É de salientar ainda que a alteração dos regimes de emprego público, operada no contexto da reforma da Administração Portuguesa (Rato e Ferraz, 2007; Carvalho, 2008; Rato e Ferraz, 2008) levou à preocupação de tornar mais interligados os sistemas de acreditação da formação profissional do sector privado e do sector público. Assim, e no âmbito da estratégia definida para a formação profissional, pretendeu-se, no caso da creditação/certificação das acções e conteúdos para assistentes técnicos e operacionais, adequar a oferta do INA às cargas horárias previstas no Catálogo Nacional de Profissões (50 ou 25 h) (2011) fazendo corresponder a oferta do INA, no âmbito da formação inicial específica, às Unidade Formativas de Curta Duração (UFCD) do Catálogo Nacional das Qualificações, conforme Quadro 1.

Por último, refira-se, definiu o Governo, para que a formação profissional revestisse uma importância significativa, que os órgãos e serviços da Administração Central tivessem no seu QUAR (Quadro de avaliação e responsabilização) objectivos quantificados, anuais, de formação profissional para dirigentes e trabalhadores, fazendo depender a avaliação de desempenho dos dirigentes superiores do cumprimento do plano de formação que, nos termos da mesma Resolução, implica que a totalidade dos dirigentes e trabalhadores da Administração Central do Estado aceda a formação profissional até final de 2013 (PORTUGAL, 2010a). Pelo exposto, verifica-se que a Resolução do Conselho de Ministros 89/2010 contribuiu para que a 4ª área de actuação da reforma administrativa fosse operacionalizada, interligando-a com a nova filosofia de gestão do emprego público no contexto das reformas gestionárias.

Conclusão

No âmbito do aprofundamento da oferta de formação profissional para a Administração portuguesa, em particular no âmbito da formação inicial, verificou-se uma preocupação para com os seguintes factores críticos de sucesso:

- a) A formação inicial enquanto uma importante etapa no processo de integração de novos trabalhadores públicos
- b) A interligação com os novos modelos e filosofias de gestão vigentes na administração pública

- c) A adequação dos objectivos da formação aos âmbitos específicos de cada carreira
- d) A ligação às diferentes especificidades, de diferentes sectores de actuação

Decorrente da implementação das acções piloto de formação inicial parece resultar, numa análise preliminar, que a oferta formulada vai ao encontro dos factores de sucesso acima mencionados. Pela primeira vez em Portugal garante-se a quem inicia funções públicas e aos organismos públicos empregadores, o desenvolvimento de um conjunto de conhecimentos e um acolhimento na Administração Pública.

Todavia, são também de salientar algumas dificuldades que se colocam neste momento à formação profissional em geral e que afectam, também a formação inicial em particular a necessidade de se continuar a investir:

- Na realização de diagnósticos de necessidades de formação;
- Em metodologias de ensino menos tradicionais e associadas ao método expositivo;
- Na 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. É sabido que o desenvolvimento de algumas competências é mais bem-sucedido através do recurso a metodologias activas (estudos de caso, role-playing/simulações, fóruns de discussão moderados e orientados - presenciais ou online - trabalhos individuais ou de grupo, estágios, visitas in loco, acções de coaching com feedback personalizado, entre outras, do que com métodos de ensino predominantemente expositivos. Uma tal mudança implica uma atitude diferente dos formadores pelo que, também a estes, deve ser dada formação em pedagogias activas. É relativamente 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. Estes países têm apostado bastante nas técnicas de formação mais activas, em detrimento do método expositivo, como meio para alcançar resultados.

Por último, e no que concerne à avaliação da formação, também aqui os problemas mais do que circunstanciais, são “crónicos e tradicionais”, remetendo para a problemática de uma avaliação que não contemple apenas a reacção mas, sobretudo, o impacto que tem em termos de comportamentos e atitudes e, em particular, no contexto de trabalho (Madureira, 2004).

Sem prejuízo para as dificuldades referidas, o novo quadro da formação profissional na Administração Pública está alinhado com a reforma preconizada e com o próprio modelo de gestão e administração que foi implementado na Administração portuguesa, promovendo uma cultura de mérito assente na avaliação do desempenho e na responsabilização.

Anexos

Anexo 1: Programa da Formação inicial geral

Objectivos:

Esta formação colocará os novos trabalhadores da Administração e aqueles que iniciam novas atribuições, em outra carreira, em contacto com os princípios fundacionais da Administração Pública, a com a sua visão e com os seus valores e princípios éticos. Promover-se-á, também, a aquisição de conhecimentos acerca da organização administrativa do Estado.

Pretende-se que os formandos adquiram noções teóricas e práticas para:

- **PROFISSIONALIZAR A ACTIVIDADE DE SERVIÇO PÚBLICO**

Conhecimento e Experiência

Qualidade

Ética

Mensurável pelos resultados

- **REFORÇAR O INSTRUMENTO SIADAP**

Garantir a melhoria do desempenho e a qualidade de serviço da AP, incentivando a coerência e harmonia de acção dos organismos, dos seus dirigentes e demais trabalhadores

- **PROMOVER A APRENDIZAGEM CONTÍNUA**

Assegurar as condições para o desenvolvimento e aperfeiçoamento das competências individuais em prol de um serviço público mais eficaz na resposta às necessidades dos cidadãos e empresas

- **TRABALHAR EM REDE**

Construir uma rede de relações e de partilha entre os vários níveis da AP

Destinatários:

Todos os trabalhadores que tenham integrado uma nova carreira na Administração Pública a partir de 1 de Janeiro de 2010, que não tenham frequentado o CEAGP.

Metodologia:

O curso de formação inicial geral está organizado em torno de uma Conferência de Enquadramento à qual se segue um Painel com a apresentação e discussão de temas actuais ligados à actividade da Administração Pública. São ainda realizadas sessões informativas para que os valores e princípios da actividade do Estado sejam incorporados nas práticas profissionais.

Programa:

Dia 1 (10h30 – 18h00)

Manhã: 10h30

Parte I - Conferência "Serviço Público em perspectiva: a pessoa, o profissional, a organização. Ética e valores comuns", Professor Doutor José Manuel Moreira

Debate com os formandos - Moderadora: Dra. Anabela Pedrosa

Tarde: 14h00

Parte II - Painel "Nova Visão do Serviço Público: EU, NÓS e os OUTROS"

a) "Serviços centrados no Cidadão: do paradigma à realidade da acção", Dra. Ana Paula Esteves

b) "O que não se mede não existe": Responsabilização por resultados e prestação de contas", Dr. Tiago Melo

Dia 2 (9h00 – 17h30)

Manhã

9h00: Sessão 1 – A organização do Estado - Professora Doutora Elisabete Carvalho

11h00: Sessão 2 – Estado, Administração e Políticas Públicas: uma nova cultura de qualificação na Administração Pública - Mestre David Ferraz

Debate com os formandos - Moderadora: Dra. Anabela Pedroso

Intervalo para almoço

Tarde

14h00: Dinâmica de Grupo - Ser trabalhador público hoje: que responsabilidades e desafios?

Dr.ª Anabela Pedroso: Orientação dos trabalhos de grupo, apresentação e discussão dos resultados

Anexo 2: Programa da Formação inicial específica para Técnicos Superiores – 120horas

Objectivos

Propiciar conhecimentos e ferramentas básicas para os trabalhadores que ingressam carreira geral de Técnico Superior da AP.

Programa

- Organização da A.P., Actividade, Procedimento Administrativo (15H).
- Estratégia, Gestão por Objectivos e Sistemas de Avaliação (20H)
- Gestão de Projectos.
- Gestão e Tratamento da Informação (15H)
- Comunicação Pessoal (10H)
- Gestão de Recursos Financeiros e Materiais (20H).
- Desenvolvimento individual, Organizacional e Qualidade (20H)

Metodologia

Processo activo e participado, sustentado em leituras prévias e na discussão de tópicos/ exercícios. Exame escrito obrigatório em cada módulo. Utilização dos recursos da plataforma e-learning (30H).

Anexo 3: Programa da Formação inicial específica para Assistentes Técnicos

Objectivos:

O objectivo principal deste curso é dotar os formandos dos conhecimentos iniciais necessários e fundamentais que possibilitem qualificar-se para a prestação com sucesso de funções na carreira de Assistente Técnico.

Programa:

MÓDULO 1 – ESTADO, ADMINISTRAÇÃO E CIDADANIA (12H_pres.)
(Estado e Administração, trabalho em funções públicas, serviço público)

MÓDULO 2 – GESTÃO DO TEMPO (18H_pres.+ 7H elearning)
(corresponde à UFCD 0686 do CNQ)

MÓDULO 3 – TÉCNICAS DOCUMENTAIS EM LÍNGUA PORTUGUESA (25H_pres. + 25H elearning)
(corresponde à UFCD 0656 do CNQ)

MÓDULO 4 – COMUNICAÇÃO ADMINISTRATIVA EM INGLÊS (25H_pres. + 25H elearning)
(corresponde à UFCD 0658 do CNQ)

MÓDULO 5 – ECDL – CARTA EUROPEIA DE CONDUÇÃO INFORMÁTICA (18H-pres.)

1. Modulo 2 – Utilização do Computador e Gestão de Ficheiros
2. Modulo 3 – Processador de Texto
3. Modulo 7 – Navegação Web e Comunicação Electrónica

MÓDULO 6 – DESMATERIALIZAÇÃO DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS (12H_pres.)
(o documento e o processo; fluxo documental; segurança digital)

Anexo 4: Programa da Formação inicial específica para Assistentes Operacionais

Objectivos:

O objectivo deste curso é dotar os formandos dos conhecimentos iniciais necessários e fundamentais que possibilitem qualificar-se para a prestação com sucesso de funções na carreira de Assistente Operacional.

Programa:

MÓDULO 1 – ESTADO, ADMINISTRAÇÃO E CIDADANIA (12 HORAS)

MÓDULO 2 – GESTÃO DO TEMPO (18 HORAS + 7H ELEARNING) (corresponde à UFCD 0686 do CNQ)

MÓDULO 3 – TÉCNICAS DOCUMENTAIS EM LÍNGUA PORTUGUESA (25 HORAS PRESENCIAIS + 25 HORAS ELEARNING) (corresponde à UFCD 0656 do CNQ)

MÓDULO 4 – PROCESSOS DE TRABALHO NA A.P. (18 HORAS PRESENCIAIS + 20 HORAS ELEARNING)

- MOD.2: UTILIZAÇÃO DO COMPUTADOR E GESTÃO DE FICHEIROS
- MOD.3: PROCESSADOR DE TEXTO
- MOD.7: NAVEGAÇÃO WEB E COMUNICAÇÃO ELECTRÓNICA (2 de 3 módulos ECDL)

Bibliografia

- Benveniste, G. (1987), "Professionalizing the organization". San Francisco, Calif.: Jossey-Bass.
- Berman, E. M. (1999), "Professionalism among public and nonprofit managers - A comparison." in *American Review of Public Administration*, vol.29, n.º 2:pp. 149-166.
- Bilhim, J., Ed. (2000), "Ciência da Administração". Lisboa: Universidade Aberta.
- Brewer, G. A. e Walker, R. M. (2010), "EXPLAINING VARIATION IN PERCEPTIONS OF RED TAPE: A PROFESSIONALISM-MARKETIZATION MODEL." in *Public Administration*, vol.88, n.º 2:pp. 418-438.
- Caetano, M. (1994), "Estudos de História da Administração Pública Portuguesa". Coimbra, Coimbra Editora.
- Carvalho, E. R. d. (2008), "Os novos regimes de emprego público no contexto da reforma administrativa". XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. CLAD. Buenos Aires, CLAD.
- Caupers, J. (2002), "Introdução à Ciência da Administração Pública". Lisboa: Âncora Editora.
- Caupers, J. (2005), "Introdução ao Direito Administrativo". Lisboa: Âncora Editora.
- Cigler, B. A. (1990), "PUBLIC-ADMINISTRATION AND THE PARADOX OF PROFESSIONALIZATION." in *Public administration review*, vol.50, n.º 6:pp. 637-653.
- Cogburn, J. D. (2001), "Personnel deregulation: Exploring differences in the American states." in *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.11, n.º 2:pp. 223-244.
- Cook, B. J. (1996), "Bureaucracy and self-government". Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Corte-Real, I. (2008), "Public management reform in Portugal: successes and failures." in *International Journal of Public Sector Management*, vol.21, n.º 2:pp. 205-229.
- Denhardt, J. e Denhardt, R. (2007), "The New Public Service: Serving, not Steering", M. E. Sharpe.
- Downs, A. (1978), "Inside bureaucracy". Boston, Mass.: Little.
- Farazmand, A. (2009), "Bureaucracy and administration", New York: CRC.
- Ferraz, D. (2008b), "A Seleção de Dirigentes Públicos no Contexto da Evolução do Estado e da Administração. Contributos para uma Definição de Uma Política Integrada". *Sociologia*. Lisboa, ISCTE. Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas.
- Ferraz, D. e Madureira, C. (2004), "A Formação dos Dirigentes Públicos e a Reforma da Administração Pública Portuguesa - o modelo de formação seguido em alguns países da Europa e dos EUA". Lisboa, ISCSP. Dissertação de Licenciatura: 112.
- Ferraz, D. e Madureira, C., Eds. (2006), "Modelos de formação de dirigentes públicos : análise comparativa", in *Cadernos INA-Políticas públicas*. Oeiras: INA, I.P.
- Ferraz, D., Ed. (2008a), "A alta direcção pública no contexto da evolução dos modelos Estado e de Administração", *Cadernos INA*. Oeiras: INA.
- Gazell, J. A. e Pugh, D. L. (1993), "THE FUTURE OF PROFESSIONALIZATION AND PROFESSIONALISM IN PUBLIC-ADMINISTRATION - ADVANCEMENTS, BARRIERS, AND PROSPECTS." in *International Journal of Public Administration*, vol.16, n.º 12:pp. 1933-1964.
- Gladden, E. N. (1956), "Civil service or bureaucracy?", London: Staples Press.
- Hood, C. (1991), "A Public Management For All Seasons?" in *Public Administration*, vol.69, n.º 1:pp. 3-19.
- Kaboolian, L. (2008), "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate." in, n.º.
- Laffin, M. (1998), "Beyond bureaucracy?", Aldershot: Ashgate.
- Madureira, C. (2004), "A formação comportamental no contexto da reforma da Administração Pública portuguesa", Instituto Nacional de Administração.
- Miller, J. e Kaifeng, Y. (2009), "Handbook of Research Methods in Public Administration", CRC Press.
- Noordegraaf, M. (2007), "From "Pure" to "Hybrid" Professionalism: Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains." in *Administration Society*, vol.39, n.º 6:pp. 761-785.
- Peters, B. G., Ed. (1996), "The Future of Governing: Four Emerging Models", Kansas: University Press of Kansas.
- Pitschas, R., Ed. (2006), "Trusted Governance due to Public Value Management", Frankfurt: Peter Lang.

- Pollitt, C. e Bouckaert, G. (2004), "Public management reform: a comparative analysis", Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. e Homburg, V. (2007), "The new public management in Europe", Palgrave.
- PORTUGAL (2003), "Materializa a Reforma da Administração Pública num conjunto de sete eixos prioritários" in Conselho de Ministros Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003
- PORTUGAL (2004), "Aprova a operacionalização da reforma da Administração Pública, áreas de actuação e metodologias de aplicação", Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004.
- PORTUGAL (2010a), "Aprova o plano de acção para a formação profissional dos trabalhadores da Administração Pública para o período 2011-2013", Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003
- Portugal (2010b), "Resolução do Conselho de Ministros 89/2010", Conselho de Ministros
- Qualificações, A. N. d. (2011), "Catálogo Nacional das Qualificações".
- Rato, H. e Ferraz, D. (2007), "Regimes de emprego público e desempenho administrativo: que relação?" DGAEP.
- Rato, H. e Ferraz, D. (2008), "Regimes de emprego público e desempenho administrativo: que relação?". *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. CLAD. Buenos Aires, Argentina, CLAD.
- Report, N. T. (1854), "Northcote-Trevelyan Report", UK.
- Rocha, J. A. O. (2001), "Gestão Pública e Modernização Administrativa". Oeiras: INA.
- SIGMA, O.-. (1997) "PUBLIC SERVICE TRAINING SYSTEMS IN OECD COUNTRIES." in SIGMA PAPERS: No.16 16.
- Stillman, R. (1997), "American vs. European Public Administration: Does public administration make the modern state or does the state make public administration." in *Public administration review*, vol.57, n.º 4.
- Tavares, A. F., A. Oliveira Rocha, Bilhim, J., et al. (2006), "Estudo e Ensino da Administração Pública em Portugal", Escolar Editora.
- UNDP (2003) "LESSONS ON BEST PRACTICE IN THE APPROACH TO EFFECTIVE CIVIL SERVICE TRAINING." in CIVIL SERVICE TRAINING in the context of PUBLIC ADMINISTRATION REFORM - A Comparative Study of selected countries from Central and Eastern Europe, and the former soviet Union, (1989 to 2003),
- Weber, M. (1922), "Economy and Society". New York: Bedminister Press.
- Wilson, W. (1887), "The Study of Administration" in *Political Science Quarterly*, vol.2, n.º 2.

Nota Biográfica

David Alexandre Correia Ferraz

Dirigente da Unidade de Formação em Gestão e Administração Pública

Instituto Nacional de Administração

Palácio dos Marquês de Pombal

2784-540 Oeiras - Portugal

David.Ferraz@Ina.pt

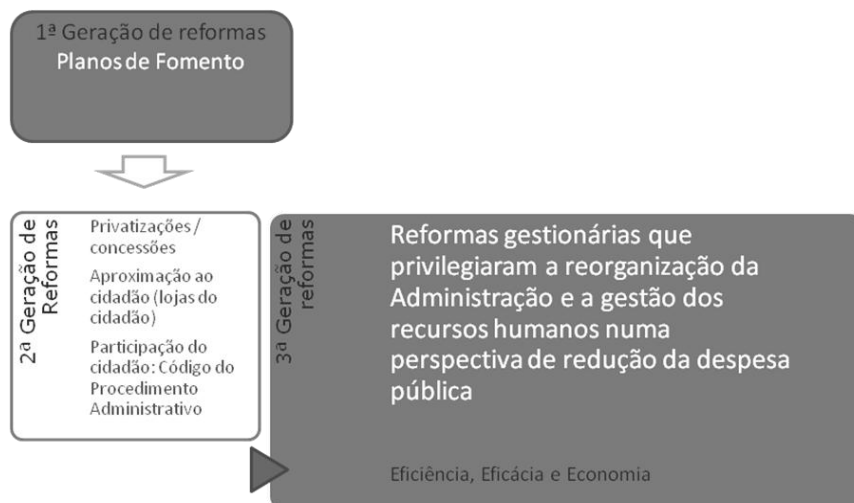
www.dferraz.net / www.ina.pt

Licenciado em Gestão e Administração Pública pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa (ISCSP-UTL), concluiu o Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública em 2006 com média final de 17 valores. É Mestre em Administração e Políticas Públicas pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, com uma dissertação aprovada por unanimidade do júri com 19 valores. É doutorando em Políticas Públicas pelo ISCTE-IUL encontrando-se a estudar os modelos de selecção de dirigentes públicos e a sua relação com os modelos de Estado e Administração.

Tem desenvolvido a sua actividade de investigação em torno dos modelos de Administração, de reforma da Administração, de selecção de dirigentes públicos e de participação e cidadania activa. É autor de diversas publicações nacionais e internacionais.

Quadros, Tabelas e Figuras

Figura 1: Gerações de reforma da Administração Pública portuguesa



Adaptado de Rocha, 2001; Corte Real, 1990

Quadro 1: Correspondência entre os módulos da formação inicial e o Catálogo Nacional das Qualificações

Módulo	Carga Horária	Correspondência com a UFCD
MÓDULO 2 – GESTÃO DO TEMPO	(18H_pres.+ 7H elearning)	UFCD 0686 do CNQ
MÓDULO 3 – TÉCNICAS DOCUMENTAIS EM LÍNGUA PORTUGUESA	(25H_pres. + 25H elearning)	UFCD 0656 do CNQ
MÓDULO 4 – COMUNICAÇÃO ADMINISTRATIVA EM INGLÊS	(25H_pres. + 25H elearning)	UFCD 0658 do CNQ

Resumo

O presente artigo pretende apresentar o enquadramento da formação profissional na administração pública portuguesa no quadro da reforma e da modernização administrativa, dando particular ênfase à relação da formação com os modelos de administração pública e com os inerentes sistemas de emprego público e de responsabilização.

Em Portugal, tal como em outros países, em particular naqueles que tinham uma matriz de Estado napoleónico, o direito administrativo teve, desde sempre, uma prevalência sobre a gestão o que, durante muitos anos, fez com que técnicas e ferramentas de gestão fossem menos priorizadas no quadro da gestão pública. Todavia, a reforma iniciada em 2003 impulsionou a adopção do New Public Management em Portugal e, por conseguinte, a adopção de novas técnicas e instrumentos de gestão que, de certa forma, remeteram o direito administrativo, para um lugar com menos protagonismo, ao contrário do verificado até então. Neste contexto surgem novas ferramentas que colocam a avaliação do desempenho e a consequente responsabilização por resultados no centro da reforma e até da actividade administrativa.

É assim criada uma nova cultura de gestão na administração pública assente numa lógica de avaliação e gestão por objectivos que exige novas atitudes e comportamentos. A reforma arquitectada, ciente da necessidade de gerir esta transição, previa, num dos seus eixos fundamentais de actuação, a revitalização do programa de formação e valorização da Administração Pública. Todavia, como veremos no desenvolvimento deste artigo, este eixo de reforma, apesar de no caso da formação para dirigentes, ter sido operacionalizado logo em 2004, no que respeita à formação para todas as carreiras gerais, apenas foi operacionalizado em 2010, com a Resolução do Conselho de Ministros 89/2010, que institui a obrigatoriedade de formação inicial para as carreiras gerais e, também, a obrigatoriedade de inclusão nos QUAR de cada organismo, de um objectivo de formação que promova, até 2013, formação para 100% dos funcionários dos organismos públicos e, consequentemente, da administração.