

ESTUDOS CEFA

EMPREGO

LOCAL

FORMAÇÃO

ADMINIS

PROSPECTIVO

ESTUDO



TRAÇÃO



# ESTUDO PROSPECTIVO SOBRE EMPREGO E A FORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

ANA PAULA MARQUES



UNIÃO EUROPEIA  
Fundo Social Europeu



centro de estudos e formação autárquica



Ana Paula Marques

# **Estudo Prospectivo sobre Emprego e Formação na Administração Local**

**Relatório Final**

3.3.1  
3.3.1  
3.3.2

**C E F A** centro de estudos e formação autárquica

COIMBRA • 2008

**Título:**

ESTUDO PROSPECTIVO SOBRE EMPREGO E FORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

**Autor:**

Ana Paula Marques

**Edição:**

Centro de Estudos e Formação Autárquica  
Rua do Brasil, 131 — 3030-175 Coimbra  
Tel. 239 796 500 — Fax 239 796 502  
cefa @ cefa.pt  
www.cefa.pt

Reservados todos os direitos de harmonia com a lei

**Tiragem:** 1000 exemplares

**ISBN:** 978-972-8809-30-0

**Depósito Legal:** 288 826/09

**Impressão e acabamento:** Tipografia Guerra, Viseu

## ÍNDICE

Introdução .....	17
<b>Capítulo I</b> <b>Emprego e Formação</b> <b>Tensões e Desafios na Administração Local</b>	
<b>Capítulo I .....</b>	<b>25</b>
<b>1. Governação Local em Contexto de Mudança .....</b>	<b>26</b>
1.1. Estado, Acção Pública e Governação .....	26
1.2. Níveis de intervenção e Cooperação .....	30
1.3. Autonomia, Descentralização e Proximidade .....	35
<b>2. Modelos de Gestão, Organização de Trabalho e Emprego .....</b>	<b>40</b>
2.1. Dos modelos de gestão pública .....	40
2.1.1. Predomínio de uma "cultura" administrativa .....	41
2.1.2. Alternativas de modelos de gestão pública .....	42
2.1.3. Tendências de inovação organizacional .....	45
2.2. Impactos dos sistemas de informação e comunicação .....	49
2.3. "Emprego público" e "individualização" das relações de trabalho .....	53
2.3.1. Dualidade de regimes de emprego .....	54
2.3.2. Tendência para a individualização da contratualização .....	57
<b>3. Formação e Desenvolvimento de Competências .....</b>	<b>59</b>
3.1. Programa Foral: um ciclo de programação que encerra? .....	60
3.2. Orientações para o Desenvolvimento de Competências .....	63
3.2.1. Potenciar o "capital humano" .....	63
3.2.2. Flexibilização das relações de emprego assente na valorização das com- petências .....	67
3.3. Para uma construção de competências individuais e colectivas .....	70
3.3.1. Qualificações e competências .....	70
3.3.2. Reversibilidade e avaliação de percursos formativos .....	74

<b>4. Estratégia de Pesquisa Empírica</b> .....	76
4.1. Objectivos e pressupostos metodológicos.....	77
4.2. Enfoque "Quantitativo" – Tipologia de Municípios.....	79
4.2.1. Fontes documentais.....	80
4.2.2. Constituição da amostra por dimensões.....	81
4.2.3. Classificação e repartição dos municípios portugueses.....	82
4.3. Enfoque "Qualitativo" – Focus Group e Estudos de Caso.....	85
4.3.1. Sessões de Focus Group.....	85
4.3.1.1. Critérios de selecção e modalidade de funcionamento.....	85
4.3.1.2. Sistematização da informação, devolução e validação.....	87
4.3.2. Estudos de caso.....	88
4.3.2.1. Selecção dos municípios para os estudos de caso.....	88
4.3.2.2. Lógicas dos grupos profissionais-alvo.....	90
4.3.2.3. Concepção de entrevistas (aprofundadas e semi-estruturadas).....	91
4.3.2.4. Procedimentos do trabalho no terreno.....	92
4.4. Enfoque "participativo" – Ensaios prospectivos de tendências futuras.....	94
4.4.1. Imagens de futuros possíveis.....	94
4.4.2. Tratamento da informação.....	96

**Capítulo II**  
**Diagnóstico Transversal Extensivo**  
**Um olhar sobre os Recursos Humanos Municipais**

<b>Capítulo II</b> .....	99
<b>1. Perfil dos Recursos Humanos</b> .....	99
1.1. Dimensão dos municípios.....	101
1.1.1. Total de trabalhadores.....	101
1.1.2. Trabalhadores deficientes e estrangeiros.....	103
1.2. Composição da estrutura socioprofissional.....	104
1.2.1. Categorias profissionais.....	104
1.2.2. Género.....	109
1.2.3. Nível etário.....	113
1.2.4. Nível de habilitações literárias.....	116
1.2.5. Antiguidade.....	123
<b>2. Caracterização Organizacional</b> .....	126
2.1. Relação jurídica de emprego.....	126
2.2. Tipo de horário de trabalho.....	133
2.3. Mobilidade profissional.....	138
2.4. Remunerações e encargos sociais.....	142
2.5. Actividades de higiene e segurança no trabalho.....	145
2.6. Relações Profissionais.....	149
<b>3. Práticas de Formação Profissional</b> .....	151
3.1. Natureza e duração das acções de formação.....	152
3.2. Participações em acções de formação.....	160

<b>4. Intervenção Municipal e Relações de Externalização</b> .....	172
4.1. Rede social e GAT.....	172
4.2. Número e tipo de equipamentos municipais.....	174
4.3. Empresas municipais e geminações.....	177
4.4. Sites municipais.....	180

**Capítulo III**  
**Diagnóstico Estratégico Temático**  
**Contextos, Actores e Lógicas Organizacionais**

<b>Capítulo III</b> .....	183
<b>1. Matriz Estrutural Temática – Dimensões de Análise</b> .....	184
<b>2. Participação dos Especialistas e Eleitos Locais</b> .....	186
2.1. Composição dos Especialistas.....	186
2.2. Composição dos Eleitos Locais.....	186
<b>3. Desafios à Inovação nas Organizações Autárquicas</b> .....	191
3.1. Descentralização e transferência de competências.....	191
3.1.1. (Re)organização dos serviços autárquicos.....	194
3.1.2. Modelos e lógicas de gestão autárquica: o papel do dirigente.....	196
3.1.3. Empresas públicas municipais e outsourcing.....	201
3.1.4. Cooperação intermunicipal e geminações.....	204
3.1.5. Parcerias público-privadas.....	207
3.2. TIC e Modernização das organizações municipais.....	211
3.2.1. Processos de interface externos e internos dos serviços.....	214
3.2.2. Emergência de perfis profissionais e conteúdos funcionais.....	219
3.2.3. Disseminação e externalização da actuação municipal on-line.....	222
3.3. Recursos Humanos na Administração Local: emprego e formação.....	224
3.3.1. Modelos flexíveis de organização do trabalho.....	225
3.3.2. Formação e mobilização de competências.....	230
3.3.3. Investimento numa "cultura de aprendizagem contínua".....	233

**Capítulo IV**  
**"Retratos" Municipais**  
**Dinâmicas e Configurações Profissionais e Formativas**

<b>Capítulo IV</b> .....	237
<b>1. Configurações dos Clusters Municipais</b> .....	237
1.1. Construção dos clusters.....	238
1.2. Análise das dinâmicas inter-clusters.....	241
1.2.1. Contexto sócio-demográfico e intervenção municipal.....	242
1.2.2. Recursos Humanos: vertente do emprego.....	244
1.2.3. Recursos Humanos: vertente da formação.....	254



<b>2. Tipologia de Retratos Municipais</b> .....	255
2.1. Cluster 1 – “Pró-activo”.....	257
2.2. Cluster 2 – “Regressivo”.....	259
2.3. Cluster 3 – “Preventivo”.....	261
2.4. Cluster 4 – “Defensivo”.....	261
2.5. Cluster 5 – “Híbrido”.....	263
2.6. Cluster 6 – “Estagnado”.....	264
<b>3. Padrões e Singularidades dos Estudos de Caso</b> .....	266
3.1. Cluster 1 - Estudos de caso A, B, C e D.....	267
3.1.1. Contexto sócio-económico e formativo.....	267
3.1.2. Trajectórias profissionais e conteúdos funcionais.....	270
3.1.3. TIC, competências transversais e emergentes.....	274
3.1.4. Avaliação e dinâmicas dos processos formativos.....	277
3.2. Cluster 2 - Estudos de caso E e F.....	281
3.2.1. Contexto sócio-económico e formativo.....	281
3.2.2. Trajectórias profissionais e conteúdos funcionais.....	283
3.2.3. TIC, competências transversais e emergentes.....	285
3.2.4. Avaliação e dinâmicas dos processos formativos.....	288
3.3. Cluster 3 - Estudo de caso G.....	291
3.3.1. Contexto sócio-económico e formativo.....	291
3.3.2. Trajectórias profissionais e conteúdos funcionais.....	292
3.3.3. TIC, competências transversais e emergentes.....	294
3.3.4. Avaliação e dinâmicas dos processos formativos.....	296
3.4. Cluster 4 - Estudos de caso H e I.....	298
3.4.1. Contexto sócio-económico e formativo.....	299
3.4.2. Trajectórias profissionais e conteúdos funcionais.....	300
3.4.3. TIC, competências transversais e emergentes.....	303
3.4.4. Avaliação e dinâmicas dos processos formativos.....	305
3.5. Cluster 5 - Estudos de caso J e K.....	308
3.5.1. Contexto sócio-económico e formativo.....	308
3.5.2. Trajectórias profissionais e conteúdos funcionais.....	310
3.5.3. TIC, competências transversais e emergentes.....	313
3.5.4. Avaliação e dinâmicas dos processos formativos.....	315
3.6. Cluster 6 - Estudo de caso L.....	318
3.6.1. Contexto sócio-económico e formativo.....	318
3.6.2. Trajectórias profissionais e conteúdos funcionais.....	319
3.6.3. TIC, competências transversais e emergentes.....	321
3.6.4. Avaliação e dinâmicas dos processos formativos.....	322

**Capítulo V**

**Ensaio Prospectivos de Tendências Futuras**

<b>Capítulo V</b> .....	327
<b>1. Delimitação do Sistema, Variáveis-Chave e Forças Motrizes</b> .....	328

<b>2. Ensaio Prospectivos de Tendências Futuras</b> .....	334
2.1. Posicionamento dos grupos profissionais.....	335
2.1.1. Análise Intra-dimensional do Emprego e Formação.....	335
2.1.2. Análise Intra-dimensional do Impacto das TIC.....	338
2.1.3. Análise Intra-dimensional da Descentralização e Parcerias.....	341
2.1.4. Análise Inter-dimensões: factores condicionantes e agentes dinamizadores.....	345
2.2. Posicionamento dos Clusters de Municípios.....	354
2.2.1. Análise Intra-dimensional do Emprego e Formação.....	354
2.2.2. Análise Intra-dimensional do Impacto das TIC.....	356
2.2.3. Análise Intra-dimensional da Descentralização e Parcerias.....	358
2.2.4. Análise Inter-dimensões: factores condicionantes e agentes dinamizadores.....	361
2.3. Proposta de um “cenário de síntese”.....	368
<b>3. Estratégias de Emprego e Formação: Principais Linhas Orientadoras</b> .....	371
3.1. Linhas orientadoras gerais.....	371
3.2. Linhas orientadoras específicas.....	375
<b>SUMÁRIO EXECUTIVO</b> .....	387
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	407

## ÍNDICE DE QUADROS, GRÁFICOS, FIGURAS E MAPAS

### QUADROS

Quadro 1 – Características do 1.º Ensaio.....	84
Quadro 2 – Características do 2.º Ensaio.....	84
Quadro 3 – Estudos de caso, por <i>cluster</i> e Região.....	89
Quadro 4 – Exemplo da matriz do campo dos possíveis e das opções exequíveis .....	97
Quadro 5 – Distribuição dos municípios por Região e por NUT III .....	100
Quadro 6 – Distribuição dos trabalhadores por Região e NUT III.....	102
Quadro 7 – Categorias profissionais por Região e NUT III (%).....	106
Quadro 8 – Evolução da composição profissional dos trabalhadores da Administração Local do Continente.....	108
Quadro 9 – Categorias profissionais por sexo.....	110
Quadro 10 – Distribuição por sexo e por região e NUT III .....	111
Quadro 11 – Evolução dos trabalhadores por sexo (% em linha).....	112
Quadro 12 – Taxas de trabalhadores jovens, adultos e seniores por categoria profissional (%).....	114
Quadro 13 – Classes etárias por Região e NUT III (%) .....	115
Quadro 14 – Evolução da composição etária dos trabalhadores da Administração Local .....	116
Quadro 15 – Nível de escolaridade por sexo (%).....	119
Quadro 16 – Nível de escolaridade por Região e NUT III (% em linha) .....	121
Quadro 17 – Evolução do nível de escolaridade por regiões (% em coluna) .....	122
Quadro 18 – Antiguidade dos trabalhadores por Região e NUT III (% em linha) .....	125
Quadro 19 – Evolução da antiguidade dos trabalhadores da Administração Local (%) .....	126
Quadro 20 – Vínculo Estável e Instável/ Provisório, por categoria profissional (% em linha) .....	129
Quadro 21 – Relação jurídica de emprego por Região e NUT III (% em linha).....	131
Quadro 22 – Evolução dos vínculos dos trabalhadores (% em linha).....	132
Quadro 23 – Categoria profissional por tipo de horário (% em linha) .....	135
Quadro 24 – Tipo de horário extraordinário por categoria profissional (% em linha)....	137
Quadro 25 – Natureza do vínculo contratual por categoria profissional (% em linha) ..	139
Quadro 26 – Motivos de saída de trabalhadores.....	140
Quadro 27 – Motivos para o não preenchimento das vagas orçamentadas .....	141
Quadro 28 – Alterações de situação por categoria profissional (% em linha).....	142
Quadro 29 – Actividades de medicina no trabalho .....	147

Quadro 30 – Total de acidentes por dias de baixa (% em linha).....	148
Quadro 31 – Processos disciplinares instaurados.....	151
Quadro 32 – Natureza das acções de formação por Região e NUT III (%).....	153
Quadro 33 – Evolução da natureza das acções de formação realizadas (%).....	154
Quadro 34 – Duração das acções de formação por NUT III e Região.....	156
Quadro 35 – Evolução da duração das acções de formação realizadas (%).....	157
Quadro 36 – Participações nas acções de formação por Região e NUT III (%).....	161
Quadro 37 – Evolução da participação por natureza das acções de formação realizadas (%).....	162
Quadro 38 – Evolução da participação por género em acções de formação realizadas (%).....	163
Quadro 39 – Evolução das participações no número total de acções de formação por categoria profissional (% em linha).....	165
Quadro 40 – Participações de horas de formação por natureza de acções de formação e por região (%).....	167
Quadro 41 – Evolução das participações no número total de horas de formação (%).....	167
Quadro 42 – Evolução das participações no número total de horas de formação por sexo (%).....	168
Quadro 43 – Evolução das participações no número de horas de formação por categoria profissional (%).....	170
Quadro 44 – Distribuição dos equipamentos por município.....	175
Quadro 45 – Tipo de equipamentos municipais.....	176
Quadro 46 – Número de empresas municipais por município.....	177
Quadro 47 – Total de áreas funcionais por empresa municipal.....	178
Quadro 48 – Processos de geminação nacional e internacional.....	180
Quadro 49 – Apreciação dos Websites.....	181
Quadro 50 – Matriz Estrutural Temática.....	185
Quadro 51 – Composição dos painéis das sessões de <i>focus group</i> .....	187
Quadro 52 – Composição dos Eleitos Locais.....	188
Quadro 53 – Composição dos Eleitos Locais.....	189
Quadro 54 – Posição profissional dos Eleitos Locais.....	190
Quadro 55 – Bloqueios e Potencialidades da transferência de competências para os municípios.....	193
Quadro 56 – Distribuição dos Municípios por <i>cluster</i> .....	239
Quadro 57 – Distribuição dos Municípios pelos seis <i>clusters</i> .....	239
Quadro 58 – Distribuição dos <i>Clusters</i> por regiões (% Linha).....	241
Quadro 59 – Valores médios de enquadramento sócio-demográfico dos <i>clust</i> .....	242
Quadro 60 – Total de equipamentos por <i>cluster</i> .....	243
Quadro 61 – Número médio de equipamentos municipais dos <i>clusters</i> , por região.....	243
Quadro 62 – Total de efectivos por <i>cluster</i> .....	244
Quadro 63 – Categoria profissional por <i>clusters</i> (% na vertical).....	245
Quadro 64 – Total de efectivos dos <i>clusters</i> , por sexo (% em Linha).....	245
Quadro 65 – Emprego jovem, adulto e envelhecido por <i>cluster</i> (% em Coluna).....	246
Quadro 66 – Nível de escolaridade dos efectivos por <i>cluster</i> (% em Coluna).....	246
Quadro 67 – Relação jurídica de emprego (% em Coluna).....	247
Quadro 68 – Antiguidade dos efectivos (% em Coluna).....	247
Quadro 69 – Modalidades de horário praticado (% em Coluna).....	248

Quadro 70 – Mobilidade dos efectivos (% em Coluna).....	249
Quadro 71 – Investimento em formação profissional.....	250
Quadro 72 – Natureza das acções de formação (% em Linha).....	250
Quadro 73 – Encargos por natureza das acções de formação (% em Linha).....	251
Quadro 74 – Duração das acções de formação (% em Coluna).....	251
Quadro 75 – Total de participações.....	252
Quadro 76 – Participações em acções de formação por categoria profissional (%).....	252
Quadro 77 – Número médio de horas dispendido em formação por participação.....	253
Quadro 78 – Total de horas de formação em acções de formação realizadas durante o ano por categoria profissional (%).....	254
Quadro 79 – Perfil dos entrevistados dos <i>Estudos de Caso - Cluster 1</i> .....	271
Quadro 80 – Grau de satisfação face ao emprego por <i>Estudos de Caso - Cluster 1</i> .....	273
Quadro 81 – Utilização das TIC por <i>Estudos de Caso - Cluster 1</i> .....	275
Quadro 82 – Referencial de competências actuais e futuras por <i>Estudos de Caso - Cluster 1</i> .....	276
Quadro 83 – Investimento Formativo por <i>Estudos de Caso - Cluster 1</i> .....	278
Quadro 84 – Balanço da formação por <i>Estudos de Caso - Cluster 1</i> .....	279
Quadro 85 – Perfil dos entrevistados por <i>Estudos de Caso - Cluster 2</i> .....	283
Quadro 86 – Grau de satisfação face ao emprego por <i>Estudos de Caso - Cluster 2</i> .....	285
Quadro 87 – Utilização das TIC por <i>Estudos de Caso - Cluster 2</i> .....	286
Quadro 88 – Referencial de competências actuais e futuras por <i>Estudos de Caso - Cluster 2</i> .....	287
Quadro 89 – Investimento formativo por <i>Estudos de Caso - Cluster 2</i> .....	289
Quadro 90 – Balanço da formação por <i>Estudos de Caso - Cluster 2</i> .....	290
Quadro 91 – Perfil dos entrevistados por <i>Estudo de Caso - Cluster 3</i> .....	293
Quadro 92 – Grau de satisfação face ao emprego por <i>Estudo de Caso - Cluster 3</i> .....	209
Quadro 93 – Utilização das TIC por <i>Estudo de Caso - Cluster 3</i> .....	294
Quadro 94 – Referencial de competências actuais e futuras por <i>Estudo de Caso - Cluster 3</i> .....	295
Quadro 95 – Investimento formativo por <i>Estudo de Caso - Cluster 3</i> .....	297
Quadro 96 – Balanço da formação por <i>Estudo de Caso - Cluster 3</i> .....	298
Quadro 97 – Perfil dos entrevistados por <i>Estudos de Caso - Cluster 4</i> .....	301
Quadro 98 – Grau de satisfação por <i>Estudo de Caso - Cluster 4</i> .....	302
Quadro 99 – Utilização das TIC por <i>Estudo de Caso - Cluster 4</i> .....	303
Quadro 100 – Referencial de competências actuais e futuras por <i>Estudos de Caso - Cluster 4</i> .....	304
Quadro 101 – Investimento formativo por <i>Estudo de Caso - Cluster 4</i> .....	306
Quadro 102 – Balanço da formação por <i>Estudos de Caso - Cluster</i> .....	307
Quadro 103 – Perfil dos entrevistados por <i>Estudos de Caso - Cluster 5</i> .....	311
Quadro 104 – Grau de satisfação por <i>Estudo de Caso - Cluster 5</i> .....	312
Quadro 105 – Utilização das TIC por <i>Estudo de Caso - Cluster 5</i> .....	313
Quadro 106 – Referencial de competências actuais e futuras por <i>Estudos de Caso - Cluster 5</i> .....	314
Quadro 107 – Investimento formativo por <i>Estudo de Caso - Cluster 5</i> .....	316
Quadro 108 – Balanço da formação por <i>Estudos de Caso - Cluster 5</i> .....	317
Quadro 109 – Perfil dos entrevistados por <i>Estudos de Caso - Cluster 6</i> .....	319
Quadro 110 – Grau de satisfação por <i>Estudo de Caso - Cluster 6</i> .....	321



Quadro 111 – Utilização das TIC por Estudo de Caso - Cluster 6 .....	321
Quadro 112 – Referencial de competências actuais e futuras por Estudos de Caso - Cluster 6 .....	322
Quadro 113 – Investimento formativo por Estudo de Caso – Cluster 6 .....	323
Quadro 114 – Balanço da formação por Estudos de Caso - Cluster 6 .....	324
Quadro 115 – Factores Exógenos .....	329
Quadro 116 – Variáveis-chave e Factores Endógenos por Dimensão .....	330
Quadro 117 – Hierarquização das variáveis-chave do Emprego e Formação por grupos profissionais .....	336
Quadro 118 – Cenário de Antecipação (mais Provável) por grupos profissionais .....	337
Quadro 119 – Hierarquização das variáveis-chave das TIC por Grupos Profissionais .....	339
Quadro 120 – Cenário de Antecipação (mais Provável) por grupos profissionais .....	340
Quadro 121 – Hierarquização das variáveis-chave da Descentralização e Parcerias por Grupos Profissionais .....	342
Quadro 122 – Cenário de Antecipação (mais Provável) por grupos profissionais .....	343
Quadro 123 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: Dirigente .....	346
Quadro 124 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: Técnico Superior .....	347
Quadro 125 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: Técnico .....	348
Quadro 126 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: Técnico profissional .....	349
Quadro 127 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: Administrativo .....	350
Quadro 128 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: Auxiliar .....	352
Quadro 129 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: Operário .....	353
Quadro 130 – Hierarquização das variáveis-chave do Emprego e Formação por Clusters .....	354
Quadro 131 – Cenário de Antecipação (mais Provável) por Clusters .....	355
Quadro 132 – Hierarquização das variáveis-chave das TIC por Clusters .....	357
Quadro 133 – Cenário de Antecipação (mais Provável) por Clusters .....	358
Quadro 134 – Hierarquização das variáveis-chave de Descentralização e Parcerias por Clusters .....	359
Quadro 135 – Cenário de Antecipação (mais Provável) por Clusters .....	360
Quadro 136 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: Cluster 1 ..	362
Quadro 137 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: Cluster 2 ..	363
Quadro 138 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: Cluster 3 ..	364
Quadro 139 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: Cluster 4 ..	365
Quadro 140 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: Cluster 5 ..	367
Quadro 141 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: Cluster 6 ..	368
Quadro 142 – "Cenário síntese" inter-dimensional - Um Menos, Dois Mais .....	369

**GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Categorias profissionais por trabalhadores estrangeiros e deficientes. ....	103
Gráfico 2 – Categorias profissionais dos trabalhadores da Administração Local do Continente .....	104
Gráfico 3 – Distribuição dos trabalhadores por sexo .....	109
Gráfico 4 – Distribuição da categoria profissional por sexo .....	110

Gráfico 5 – Distribuição dos trabalhadores ao serviço, por classe etária .....	113
Gráfico 6 – Nível de Escolaridade .....	117
Gráfico 7 – Categoria profissional por nível de escolaridade (%) .....	118
Gráfico 8 – Antiguidade dos trabalhadores .....	123
Gráfico 9 – Antiguidade dos trabalhadores por categoria profissional .....	124
Gráfico 10 – Relação jurídica de emprego .....	127
Gráfico 11 – Categorias profissionais por relação jurídica de emprego .....	128
Gráfico 12 – Tipo de horário de trabalho .....	133
Gráfico 13 – Tipo de horário extraordinário praticado .....	137
Gráfico 14 – Entradas de trabalhadores por vínculo laboral .....	138
Gráfico 15 – Despesas com as remunerações dos recursos humanos .....	143
Gráfico 16 – Encargos com as prestações sociais dos recursos humanos .....	144
Gráfico 17 – Despesas complementares de apoio social .....	144
Gráfico 18 – Actividades de medicina no trabalho .....	146
Gráfico 19 – Actividades de Higiene e Segurança no trabalho .....	147
Gráfico 20 – Casos de incapacidade .....	148
Gráfico 21 – Relações profissionais .....	150
Gráfico 22 – Natureza das acções de formação .....	152
Gráfico 23 – Natureza e duração das acções de formação .....	155
Gráfico 24 – Número médio de horas de formação, por tecnicidade (%) .....	158
Gráfico 25 – Número médio de horas de formação por categoria profissional (%) .....	159
Gráfico 26 – Participações por natureza da acção de formação (%) .....	160
Gráfico 27 – Participações em acções de formação por sexo .....	163
Gráfico 28 – Participações no número total de acções de formação por categoria (%) .....	164
Gráfico 29 – Participações de horas de formação por natureza das acções de formação (%) .....	166
Gráfico 30 – Participações no número total de horas de formação por género (%) .....	168
Gráfico 31 – Participações no número de horas de formação por categoria profissional (%) .....	169
Gráfico 32 – Distribuição do valor gasto em formação .....	171
Gráfico 33 – Implementação da Rede Social e existência de GAT (%) .....	173
Gráfico 34 – Áreas funcionais das empresas municipais (%) .....	179

**FIGURAS**

Figura 1 – Desenho da pesquisa e respectivas etapas .....	79
Figura 2 – Delimitação do sistema, Variáveis-chave .....	333
Figura 3 – Eixos estratégicos do Sistema de Formação .....	386

**MAPAS**

Mapa 1 – Distribuição territorial dos seis clusters .....	240
---	-----

## INTRODUÇÃO

O livro que aqui se apresenta integra-se no projecto de investigação intitulado *Estudo Prospectivo sobre Emprego e Formação na Administração Local no âmbito do Programa Foral*, atribuído pelo Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA) ao Centro de Investigação em Ciências Sociais (CICS) da Universidade do Minho (Setembro 2007 a Julho 2008)<sup>1</sup>. Na obtenção dos principais resultados prosseguiu-se um objecto central que consistiu em analisar as dinâmicas de emprego e de formação que têm vindo a caracterizar a Administração Local, em especial os referenciais dos perfis profissionais emergentes e as competências adequadas aos processos de mudança tecnológica, organizacional e formativa em curso. A partir daqui foi possível avançar com ensaios prospectivos de tendências de evolução futura daquelas dinâmicas de emprego e formação, tendo presente os diversos factores condicionadores das posições e estratégias dos actores sociais ou protagonistas, directa e indirectamente envolvidos na Administração local.

A importância de que se reveste actualmente a Administração Local, no quadro da crescente incerteza económica, tem sido destacada em diversos estudos nacionais e internacionais (cf. Francisco e Ruivo, 2007; Ruivo, 2000a; Aútes, 2001; Costa, Felizes e Neves, 1999; Agnew, 1987). Com efeito, face à complexidade crescente dos problemas sociais e dos serviços a que são soli-

<sup>1</sup> Para a sua realização, este projecto contou com a participação de consultores e investigadores que constituíram a equipa. Para além da coordenação científica por parte de Ana Paula Marques (CICS – Universidade do Minho), contou com a coordenação técnica de Helena Rita Moreira (CICS – Universidade do Minho). Os consultores associados a este estudo foram Carlos Veloso da Velga (CICS – Universidade do Minho); Carlos Alberto da Silva e Marcos Olímpio (Centro de Investigação em Sociologia e Antropologia “Augusto da Silva” da Universidade de Évora). Os investigadores que participaram numa ou em várias actividades foram: Joel Felizes (CICS – Universidade do Minho) e Bruno Pereira e Elvira Lopes (Bolséiros de investigação do CICS – Universidade do Minho).

citadas responderem, as autarquias têm vindo a assumir um papel essencial no desenvolvimento económico e social da região e do país a que pertencem. Por esta razão, estas têm vindo a reivindicar tanto maior autonomia e competência de intervenção em áreas diversas e inovadoras (e.g. educação e formação dos trabalhadores, competitividade regional e dos sistemas produtivos territoriais, ordenação equilibrada e sustentável do território regional), como maior dotação de recursos financeiros pelo Orçamento de Estado. Porém, para a exequibilidade das novas missões, a Administração Local necessita de ser reformada nos seus modelos e lógicas de funcionamento organizacional, por um lado, e no tipo e natureza do trabalho executado a par da transformação nos perfis de competências exigidas pelos diversos profissionais, por outro. Além de necessidades simultâneas de polivalência e especialização, os profissionais devem ser capazes de lidar com situações diversas e complexas, gerir redes de informação e conhecimento e cooperar em contextos organizacionais heterogéneos.

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. Tal oscila entre o reconhecimento de saberes de experiência e o aperfeiçoamento contínuo a que se encontra submetido na actual lógica de modernização dos serviços municipais. Estes são, cada vez mais, solicitados a desempenharem funções de planeamento, coordenação e dinamização de equipas de trabalho, entre outras, que assentam na mobilização de um conjunto de saberes e competências, seja formalizado, seja de cariz informal, tácito ou colectivo.

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

Na presente investigação assume-se que os serviços públicos locais constituem um dos eixos estruturantes na configuração do modelo social europeu,

já que contribuem para a coesão e equidade social, económica e territorial/ regional. 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.

Nesse sentido, o enfoque conceptual privilegiado configura 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. Por outro, ao se reflectir sobre os modelos e as lógicas de gestão autárquica e os impactos da difusão das Novas tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) – já que estes implicam a definição de novas dinâmicas organizacionais a par de uma estrutura socioprofissional adequada – (re)centra-se a atenção na construção de competências individuais e colectivas, contribuindo para modelar cenários prospectivos e estratégias de formação para a Administração Local no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional em vigor para o período 2007--2013.

A partir destas premissas de partida, esta investigação prosseguiu os seguintes objectivos gerais:

- a) Analisar as dinâmicas tecnológicas, organizacionais, profissionais e formativas no quadro da evolução da Administração Local, em particular os referenciais de emprego, as competências em emergência, o seu papel nos processos de mudança organizacional, de modo a implementar uma gestão de qualidade e de inovação nas autarquias.
- b) Disponibilizar informação de suporte à tomada de decisões estratégicas sobre a actuação ao nível da definição de políticas de emprego e formação para a Administração Local.
- c) Definir um modelo estratégico 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” actuais e previsíveis, bem como à definição das melhores estratégias de formação profissional.

Em termos mais concretos, foram enunciados vários objectivos específicos, a seguir expostos:

- a) Identificar condições referenciais de emprego, designadamente no contexto da Administração Local, visando o desenvolvimento e a consoli-



- dação de sistemas de gestão de recursos humanos no âmbito das mudanças organizacionais em curso.
- b) Recolher informação sobre os recursos humanos (perfil sócio-demográfico e funções desenvolvidas) de modo a identificar as principais tipologias de serviços (formas de actuação, metodologias de trabalho adoptadas, modo de articulação com as diferentes estruturas das unidades onde se encontram alocados).
  - c) Identificar condições referenciais de perfis profissionais e de formação, por um lado, através da caracterização da evolução das funções, das competências, da formação profissional e, por outro, da caracterização de competências críticas associadas aos serviços/ funções emergentes, permitindo a monitorização dos processos de inovação e mudança.
  - d) Identificar situações-problema e perspectivas de evolução das vivências dos diferentes grupos profissionais afectos à Administração local no quadro das situações de trabalho, das interacções ao nível das parcerias, da inovação e qualidade dos serviços prestados e a prestar, visando desenhar um novo modelo previsional de gestão de recursos humanos.
  - e) Identificar boas práticas e bloqueios ao nível do emprego e formação, visando potenciar a transferibilidade de conhecimentos e competências para os contextos inter/ intra organizacionais.

Na verdade, pretende-se que os resultados obtidos deste estudo permitam, em primeiro lugar, disponibilizar referenciais de profissão/emprego para a determinação de competências e redefinição da política da Administração Local que contribuam para a modernização do processo administrativo e organizacional das autarquias, em particular através da gestão previsional de recursos humanos e de políticas de emprego e formação.

Em segundo lugar, estimular o desenvolvimento de uma "cultura de aprendizagem contínua" pró-activa e estratégica que sustente a concepção, a planificação e a execução de planos de formação, privilegiando-se modalidades pedagógicas inovadoras para formações abertas, susceptíveis de valorizarem ofertas modulares flexíveis, circuitos de aprendizagem em situação de trabalho, articulando, sempre que possível sessões de cariz formal, não formal e de auto-formação, de ensino presencial e ensino à distância com o recurso à utilização de novas tecnologias de informação e comunicação nos processos de formação (e.g. *e-learning*).

Em terceiro lugar, contribuir para a dinamização da cooperação estratégica e de parcerias a partir da articulação dos vários actores institucionais (e.g.

municípios, associação de municípios, centros de formação, empresas de prestação de serviços), particularmente através de "redes" de base territorial de modo a potenciar recursos humanos, logísticos e financeiros.

Para a concretização destes objectivos, o modelo conceptual apresentado tem subjacente a explicitação de três dimensões fundamentais: *i*) descentralização de competências para as autarquias e externalização de serviços, com base em parcerias; *ii*) difusão de Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e seus impactos na mudança organizacional e nos conteúdos e perfis profissionais; *iii*) evolução quantitativa e qualitativa dos recursos humanos na Administração Local de modo a serem sinalizadas as competências-chave e as exigências de formação contínua como uma das estratégias fundamentais da reforma e modernização da Administração Local.

Partindo daquelas dimensões foi-nos possível delimitar e estruturar o nosso referencial teórico, com particular destaque para as implicações das dinâmicas tecnológica, organizacional, profissional e formativa, que têm vindo a caracterizar a Administração Local em termos nacionais e comunitários. Na sua análise foram combinadas informações diversificadas transversais aos contextos municipais que fizeram parte deste estudo, bem como informações reportáveis a contextos de trabalho e configurações organizacionais específicas, a par das experiências vivenciadas pelos diferentes grupos profissionais, seu papel nos processos de mudança organizacional e balanço que fazem dos défices de competências e necessidades formativas futuras.

A combinação de várias etapas e técnicas de investigação permitiu-nos definir um desenho de pesquisa assente numa triangulação de enfoques metodológicos diversificados. A utilização cruzada de fontes, dados e técnicas de recolha e tratamento de investigação contribuiu para a caracterização dos municípios portugueses (na base de uma análise de *clusters*), para a realização de *Estudos de caso* e a participação dos actores sociais através de *Focus group* na formulação e antecipação de tendências futuras (próxima da lógica dos cenários) da Administração Local.

Assim, numa primeira etapa, realizou-se um *diagnóstico transversal e extensivo dos municípios portugueses*, dando particular realce às dimensões do emprego e da formação profissional presentemente. Foi-nos possível identificar os principais traços de caracterização do perfil sócio-demográfico dos recursos humanos, da organização e do investimento em formação profissional realizados pelos municípios. Igualmente, apesar de ter importância relativa secundária, atendeu-se ao grau de abertura à comunidade local envolvente, tendo em conta os equipamentos sociais, as empresas municipais, os *websites*, entre outros aspectos. Numa segunda etapa, realizou-se um *diagnóstico*

*estratégico temático*, de cariz qualitativo e participativo, que resultou de dois momentos distintos da investigação – sessões de *Focus group* e *Estudos de caso* –, cuja unidade de análise foi circunscrita ao município, em especial aos grupos profissionais que o integram. Por último, a terceira etapa consistiu na realização de *ensaios prospectivos de tendências futuras* do emprego e da formação na Administração Local, em articulação com aqueles dois diagnósticos realizados.

Do que temos vindo a expor, o presente livro divide-se em cinco capítulos articulados entre si, apesar da relativa especificidade que cada um pode assumir, fruto do enfoque metodológico de suporte.

Assim, ao longo do *Capítulo I* expõem-se as principais tensões e desafios da governação local no contexto nacional e europeu, com particular destaque para as orientações que enformam os modelos de gestão da “coisa”, pública, os novos perfis profissionais e a contratualização individualizada nos modelos de organização do trabalho e gestão dos recursos humanos. Apresentam-se as recentes tendências de transformação dos modelos governação local, em especial as que contribuem para a inovação organizacional e mudança dos regimes de emprego. Em seguida, argumentar-se-á sobre os impactos daquelas transformações nos contextos de trabalho, nos modelos de organização de trabalho, nos perfis profissionais existentes e “emergentes”, nas competências transversais e específicas. Tendo em conta o impacto do *Programa Foral* equaciona-se em que medida este poderá contribuir como plataforma para novas perspectivas de formação e modernização da Administração Local. Ainda, neste primeiro capítulo, tem lugar a apresentação da estratégia de pesquisa adoptada, seus objectivos e pressupostos metodológicos.

No *Capítulo II* expõem-se os principais traços quantitativos que caracterizam a realidade municipal continental. Tal consubstanciou-se na realização de um *Diagnóstico transversal extensivo*, recorrendo-se, para o efeito, à informação disponível nos Balanços Sociais de 2006 e a diversas fontes documentais disponíveis produzidas pelos vários organismos públicos (e.g. INE, DGAL) ou no âmbito de outros estudos e investigações. Na análise das vertentes profissional, laboral e formativa dos recursos humanos municipais privilegia-se uma perspectiva comparativa e evolutiva (no período de 2000 a 2006).

Ao longo do *Capítulo III* realiza-se um *Diagnóstico transversal temático*, tendo sido dado particular realce aos contributos, posicionamentos e reflexões críticas por parte dos vários protagonistas em torno das três dimensões analíticas identificadas: *Descentralização e Parcerias, TIC e Dinâmicas Organizacionais e Emprego e Formação nas Autarquias*. Estas dimensões compõem a *Matriz Estrutural Temática* que orientou a interpretação e explicação dos

resultados obtidos. Para esta análise foram relevantes as informações recolhidas no âmbito das sessões de *Focus group* que constituíram, simultaneamente, a base da aplicação da técnica *Delphi* de construção de cenários, bem como os resultados das entrevistas aprofundadas realizadas aos eleitos locais no âmbito dos *Estudos de caso*.

No *Capítulo IV* apresentam-se vários retratos municipais que resultam de um ensaio tipológico com base numa análise de *clusters*. A lógica prosseguida foi a de tentar encontrar aglomerados de municípios que partilhassem comportamentos comuns entre si e distintos em relação aos outros de modo a se sustentar, numa fase posterior, quer a escolha dos *Estudos de caso*, quer as tendências de evolução profissional e formativa com base na metodologia próxima dos cenários. Nesse sentido, apresentam-se os critérios de construção dos *clusters* e as principais configurações assumidas, bem como os *Estudos de caso* centrados na caracterização da situação socioprofissional e dos posicionamentos assumidos pelos grupos profissionais face às tendências de transformação da Administração Local nas dimensões privilegiadas do estudo.

Finalmente, no *Capítulo V* apresentam-se as perspectivas de futuro sobre o emprego e a formação na Administração Local. Com base em ensaios prospectivos, próximos da lógica dos cenários, estes são segmentados, por um lado, pelos grupos profissionais e, por outro, pela tipologia de “retratos” municipais que resultaram da identificação dos seis *clusters* ilustrativos das dinâmicas profissionais e formativas da Administração Local.

A orientação da abordagem neste sentido enquadra-se nas recomendações da OCDE (2001) relativas à importância do diagnóstico das opções face aos desafios de cada país conducentes ao posterior estabelecimento de estratégias de acção. No caso específico deste estudo, foi-nos possível ter em conta as forças motrizes que se prendem com a identificação dos factores condicionantes (exógenos e endógenos) das tendências futuras. Neste contexto, é possível identificar as principais fontes de continuidades e/ou rupturas no domínio do emprego e da formação que permitirão estruturar e sustentar o desenvolvimento de políticas públicas nesta matéria. A apresentação de linhas orientadoras, que enquadram o desenvolvimento de estratégias futuras de formação e emprego, visa, sobretudo, constituir-se num referencial para as decisões de planeamento e de acção por parte dos actores sociais, directa ou indirectamente envolvidos.

## CAPÍTULO I

### Emprego e Formação Tensões e Desafios na Administração Local

Neste *Capítulo I* propõe-se uma reflexão conjunta em torno das principais tendências de transformação transversais à Administração Pública, com particular destaque para as especificidades da Administração Local. No contexto de uma economia globalizada e competitiva, importa começar por enquadrar a problemática do emprego e da formação considerando as principais tensões e desafios por referência às orientações prosseguidas a nível nacional e internacional. Para a promoção de uma reforma e modernização do sistema de governação da Administração Pública a nível europeu, no *Livro Branco – Governação Europeia* (COM, 2001) exaltam-se os princípios de abertura, participação, responsabilização, eficácia real e coerência. Emergem, em grande medida, tendências diversas consubstanciadas na adopção de diferentes modelos de gestão e governação municipal, na descentralização de atribuições e competências, na externalização de serviços, na difusão de tecnologias de informação e comunicação (TIC), entre outras.

Assim, destacar-se-ão, por um lado, as recentes tendências de transformação dos modelos de gestão local, em especial as que contribuem para a inovação organizacional e mudança dos regimes de emprego. Em seguida, argumentar-se-á sobre os impactos daquelas transformações nos contextos de trabalho, nos modelos de organização de trabalho, nos perfis profissionais existentes e “emergentes”, nas competências transversais e específicas. Com base no *Programa Foral*, que decorreu entre 2000 a 2006/7, equaciona-se em que medida este programa, tendo constituído um ponto de chegada de um esforço colectivo no que diz respeito à formação contínua dos recursos huma-



nos, constituirá uma plataforma para novas perspectivas de formação e modernização da Administração Local.

Ainda neste primeiro capítulo tem lugar a apresentação da estratégia de pesquisa adoptada, seus objectivos e pressupostos metodológicos. Esta é constituída por várias etapas, instrumentos, contextos e estratégias de dinamização e envolvimento dos actores sociais. O cruzamento de enfoques metodológicos privilegiados contribuiu, fundamentalmente, para a operacionalização da matriz estrutural que orientou a interpretação e explicação dos resultados obtidos.

## 1. Governação Local em contexto de mudança

Na verdade, sem se pretender entrar numa perspectiva histórica do municipalismo e do poder local em Portugal<sup>2</sup>, até porque esse não é o objectivo do presente estudo, importa perspectivar as principais mudanças em curso, no quadro nacional e internacional, da governação local, dos níveis de cooperação e intervenção, bem como da descentralização de competências e atribuições para as autarquias. Assim, neste ponto iremos abordar as tendências de governação local na relação de tensão entre Estado e sociedade, entre política e gestão, que tem marcado os alcances e os conteúdos da acção pública nas últimas décadas.

### 1.1. Estado, Acção Pública e Governação

É necessário contemplar as transformações profundas ocorridas nas últimas décadas na economia e sociedade globalizada para se compreender as próprias mudanças operadas ao nível da Administração Central e Local. A importância da maior participação das autoridades regionais e locais nas políticas da União Europeia reflecte, também, nalguns Estados-Membros, as suas responsabilidades crescentes e um maior empenhamento dos cidadãos e das organizações de base na democracia local. Será, porém, no quadro de dificuldades orçamentais, da ineficiência de estruturas e modelos administrativos burocráticos e de novas exigências dos cidadãos em termos de participação, consulta, proposição de definição de políticas, entre outros aspectos

<sup>2</sup> São vários os autores que têm desenvolvido esta questão com mais ou menos profundidade. Para uma visão sintética da evolução do poder local, cf. Bilhim (2004a: Cap. 1).

(COM, 2001; OCDE, 2002), que se irá reforçar a capacidade dos governos a nível nacional, regional e local para que possam fornecer aos seus cidadãos serviços públicos adequados.

Este movimento de fundo encontra-se profundamente associado a três tendências fundamentais de governação<sup>3</sup> que se desenvolvem, sobretudo, nos anos oitenta e noventa do século XX e que contribuiram para a padronização de orientações políticas. Com efeito, uma primeira tendência prende-se com a visibilidade crescente da perda de eficácia e eficiência dos modelos de governação dominantes tanto no sector privado, como no público. As exigências de adaptação e de flexibilização das estruturas organizacionais e modelos de funcionamento visam assegurar a competitividade das empresas e organizações no actual contexto de intensa concorrência económica. Para se atingir esses propósitos, difundem-se as novas tecnologias de informação, promovem-se a inovação e a qualidade dos produtos/ serviços, instituem-se modelos de gestão participativa com base em novos valores face ao trabalho e ao emprego (e.g. responsabilidade, motivação, autonomia, desenvolvimento pessoal e profissional).

Uma segunda tendência reside no facto de as novas formas de governação não se restringirem à relação entre o Estado e a sociedade, tal como até então a maior parte das teorias dominantes preconizavam (Bilhim, 2004a). A crescente internacionalização das economias, instituições, valores e estilos de vida tem conduzindo a uma interacção social abrangente e integrativa, mas também a uma crescente tensão entre a complexa malha de forças, interesses e convicções que constituem as sociedades modernas e os diferentes agentes sociais e económicos. Com efeito, o campo de actuação dos governos a nível nacional, regional e local apresenta-se dinâmico, complexo e diverso, pelo que actualmente são vários os agentes económicos, sociais e culturais com os quais se interage e se tenta produzir novos consensos, negociações e acordos.

<sup>3</sup> Para uma abordagem exaustiva dos níveis de transformação da governação e dos seus detalhes para o século XXI, cf. OCDE (2002). Por sua vez, aceita-se o entendimento generalizado produzido em torno de *governance* (Kooiman, 1993) como expressão de um processo de interacção permanente de equilíbrio entre as necessidades e a capacidade de as satisfazer através de mecanismos adequados de decisão e gestão. Esse é, de resto, o sentido atribuído pela comunidade Europeia no seu Livro Branco intitulado *Governança Europeia* (2001) quando se centra na definição de novas formas de administração das decisões políticas. Para efeitos do presente relatório, utiliza-se a proximidade dos termos "governança" (tradução do termo *governance*) e "governabilidade" na medida em que se irá destacar, sobretudo, a diversidade de modelos de gestão pública adoptados ao nível das autarquias locais, tendo em conta o seu impacto no desenvolvimento sustentável.

A terceira tendência, que se apresenta como a mais importante, reside na transformação dos principais pilares em que se apoiam os actuais sistemas de governação. A atribuição da iniciativa resultante do poder inscrito nas estruturas e/ou nas posições estatutárias mais elevadas parece estar a sofrer profundas transformações na sua posição exclusiva. Na verdade, perante os problemas e as tensões da sociedade contemporânea, assumem-se alguns pressupostos que permitem explicar o conceito de governação e de cidadania numa lógica de democratização do governo local, supondo uma crescente autonomia e envolvimento dos cidadãos. Por um lado, o acesso à informação e comunicação tem conduzido a um interesse pela participação destes nas decisões que mais directamente afectam o seu quotidiano; por outro, a complexidade dos problemas têm vindo a exigir intervenções multidisciplinares, mobilizando recursos, competências e conhecimentos diversos. Esta situação explica-se, segundo Bilhim (2004a: 64) pelo facto de se estar perante um conjunto de instituições e agentes procedentes do governo, mas também de fora dele; de se reconhecer a maior dificuldade de se definir, com nitidez, os limites e as responsabilidades perante os problemas sociais e económicos; de se identificar a dependência do poder que existe nas relações entre as instituições que intervêm na acção colectiva; e de estas se confrontarem, no contexto da interacção, com redes autónomas de agentes que se regem a si próprios.

Portanto, 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 da redefinição da actuação dos governos a nível nacional, regional e local, em especial das suas relações com os parceiros sociais e demais actores sociais (colectivos e individuais) perante os problemas de financiamento e de disfunções dos seus órgãos e instâncias, da crescente complexidade e fragmentação de serviços e necessidades de públicos-alvo (por exemplo, envelhecimento da população e (i/e)migração, 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) e, ainda, e sobretudo, da regulação e dos princípios organizadores de solidariedade e concepção dos direitos sociais.

As linhas de força que têm vindo enquadrar a relação entre Estado e sociedade no quadro da assunção de uma "cultura de risco e da incerteza", de uma "sociedade da informação e conhecimento", a par da necessidade de se

(re)instaurar a *confiança* na acção pública (OCDE, 2005), assentam nos seguintes requisitos (Correia, 2005):

- Estabelecimento de um quadro de valores de auto-desenvolvimento favorável à inovação (incluindo serviços e modelos/desempenho organizacional, público e privado) e ao empreendedorismo;
- Economia de mercado descentralizada num contexto de globalização, envolvendo: *i)* competição, modernização e inovação; *ii)* existência de agências reguladoras; *iii)* estabelecimento de redes de cooperação; *iv)* supervisão flexível e mobilizadora e não repressiva.
- Novas estruturas de responsabilidade pela via de uma distribuição de responsabilidades partilhadas entre o Estado e a sociedade, não confundindo, no entanto, a gestão do interesse público com uma gestão empresarial e que, ao invés, assegure a defesa do interesse público e do bem comum.
- Reconstrução das relações internacionais, no sentido de assegurar o diálogo entre culturas e tradições distintas a todos os níveis territoriais.

Para explicar estas transformações em torno do papel do Estado e da concepção de políticas públicas (centrais e locais), muitos autores têm vindo a defini-lo como, por exemplo: "Estado modesto" (Crozier, 1987), "Estado heterogéneo" (Santos, 1994), "Estado labiríntico" (Ruivo, 2000a), "Estado avaliador" (Henkel, 1991; Van Haecht, 1998; Broadfoot, 2000), "Estado animador" (Donzelot e Estèbe, 1994), "Estado sábio" (Massardier, 1996) e "Estado parceiro" (Schweyer, 1996). Apesar da diversidade de estudos e enfoques teóricos, poder-se-á argumentar que apresentam em comum "novas formas de acção estatal, lembrando que o essencial da análise não é o Estado enquanto entidade abstracta, mas antes as práticas e os processos de governação, nos quais participam, juntamente com o Estado e os seus aparelhos institucionais, organizações, associações de carácter social e cultural, especialistas em diversos domínios, serviços centrais e regionais da administração, inspecção, institutos, entre outros" (Sarmiento, Marques e Ferreira, 2008).

Em síntese, os desafios que se colocam ao nível do Estado e da acção pública são imensos e passam por processos de reestruturação interna (baseados nos princípios de economia, eficiência e eficácia), mas também externos, em especial no que diz respeito aos modelos de cooperação, parceria e articulação entre o Estado, os municípios e as associações. São, sobretudo, os processos e as experiências quotidianas dos diferentes actores sociais face aos contextos territoriais, económicos, sociais e culturais que

revelam as configurações organizacionais adoptadas nos diversos domínios de intervenção autárquica. Iremos, de seguida, desenvolver os níveis de intervenção e cooperação que se inscrevem num processo em curso de desconcentração e descentralização administrativo.

## 1.2. Níveis de intervenção e Cooperação

Desde a Constituição de 1976, as Autarquias Locais têm dignidade constitucional e englobam, na prática, como se sabe, dois níveis principais de intervenção municipal<sup>4</sup>: um nível mais básico, o da Freguesia, e o nível do Município ou Concelho. As freguesias são pequenas unidades, de raiz paroquial, com governos eleitos, mas com competências algo reduzidas e largamente tuteladas pelos municípios. Tal como sucede com os municípios, esta divisão não tem sofrido grandes alterações, bem como apresenta contrastes assinaláveis, quer na sua superfície, quer na dimensão populacional. O nível usualmente visto como o mais representativo da própria Administração Local é o dos municípios ou concelhos. Estes são em número bastante inferior ao das freguesias – no ano de 2008 existem em Portugal 308 municípios<sup>5</sup>.

A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, sendo estas pessoas colectivas de população e território dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução dos interesses próprios, comuns e específicos das respectivas populações. Assim, estas não são apenas entidades públicas de administração, mas também unidades de governo próprio dotado de recursos financeiros, patrimoniais e humanos. No exercício das suas atribuições e competências, os municípios visam a satisfação das necessidades das comunidades locais: desenvolvimento socioeconómico, ordenamento do território, abastecimento público, saneamento básico, saúde, educação, cultura, ambiente e desporto, entre outras.

Depois, há ainda um nível supra-municipal, de estatuto menos claro, mas usualmente englobado num conceito lato de administração local: falamos, em primeiro, da figura do distrito, que parece condenada a uma existência meramente *residual*, embora os 18 distritos de Portugal continental ainda detenham poder de tutela sobre as autarquias locais. Essa tutela cabe ao governador civil que, nomeado pelo governo, é o seu representante no distrito, mas

<sup>4</sup> Para além das Regiões Administrativas que se encontram ainda por se instituir.

<sup>5</sup> Dos quais 278 são municípios do Continente e 30 das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

as suas atribuições, bem como as das assembleias distritais e dos conselhos consultivos, são bastante limitadas. Se a divisão administrativa ainda tem algum relevo, nomeadamente ao corresponder às circunscrições para efeitos eleitorais, já o próprio cargo de governador civil está neste momento em vias de ser extinto. Em segundo, temos as regiões, onde se incluem logicamente as regiões autónomas, mas também as regiões administrativas, cuja existência está determinada na Constituição desde 1976, mas cuja implantação efectiva está ainda por se decidir.

Saindo do quadro mais restrito das instituições da administração local, devemos referir outras entidades que aparecem com um potencial de ligação próxima a esse quadro restrito. Falamos agora das associações de municípios, em particular as das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, mas também as que englobam outros municípios, correspondendo a uma filosofia recente de compensação da inexistência de regiões administrativas, visível através do reforço dos poderes atribuídos a estas associações. Na verdade, o modelo de governação da Administração Local desde sempre apresentou manifestações de cooperação que datam do início do século passado e que tinham enquadramento legal (cf. Lei n.º 88 de 7 de Agosto de 1913). Contudo, a cooperação intermunicipal registou um importante progresso durante as décadas de 70 e 80, com a criação pelo Estado de serviços de base supra municipal com o objectivo de promover a coordenação de projectos e investimentos municipais. Estes serviços materializam-se na figura das Comissões de Coordenação Regional (CCR's) criadas em 1979 (DL n.º 494/79, de 21/12) e nos Gabinetes de Apoio Técnico (GATs) criados no mesmo ano (DL n.º 53/79, de 24/3)<sup>6</sup>. Estes organismos são compostos por municípios que integram uma mesma área geográfica e que são responsáveis pela apresentação e programação dos investimentos municipais.

Com a década de 80, a cooperação intermunicipal sofreu um novo impulso de instrumentos financeiros, com os "investimentos intermunicipais" que foram denominados de "empreendimentos intermunicipais" e "procuravam envolver técnica e financeiramente municípios e departamentos da administração central" (Decreto-Lei 118/82, de 19/4). Estas novas formas de associa-

<sup>6</sup> Os Gabinetes de Apoio Técnico (GATs) desempenharam importantes funções de assessoria técnica aos municípios a vários níveis. Porém, estes têm vindo a conhecer um esvaziamento dos seus conteúdos funcionais à medida que as câmaras municipais se têm vindo a apetrechar com meios técnicos próprios, complementares e alternativos, pelo que estes têm perdido progressivamente relevância pelo que está prevista a sua extinção e consequente reintegração nas novas CCR's (cf. Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de Maio).



tivismo visaram suprir as debilidades de natureza administrativa e financeira dos municípios. No plano financeiro, a associação entre municípios esteve relacionada com a necessidade de aproveitarem as economias de escala; o interesse em reforçarem o seu peso político; a defesa de interesses comuns no desenvolvimento de parcelas de território beneficiárias da política regional europeia; a vantagem da adopção de formas associativas regidas pelo direito privado. No plano administrativo, esta associação entre municípios deveu-se à necessidade de seguirem procedimentos e técnicas impostas pela cooperação intermunicipal, como sejam: a elaboração de planos regionais de ordenamento do território ou planos de ordenamento da orla costeira; a realização conjunta de investimentos através das associações de municípios para a satisfação de interesses comuns (e.g. nas áreas de captação e distribuição de água, tratamento de lixos, promoção turística e cultural).

Com a aprovação do regime jurídico das Associações de Municípios<sup>7</sup> foram dados novos passos com o intuito de fortalecer a cooperação. Todavia, este regime jurídico que as criou impediu-as de ter um quadro de pessoal próprio, limitou a sua actividade ao exercício de competências delegadas pelos municípios e estabeleceu um modelo de financiamento limitado que constituiu um forte constrangimento ao desenvolvimento de actividades supra-municipais. No leque das actividades em que exerceram funções, destacam-se: o apoio à gestão dos financiamentos comunitários e à concepção de estratégias territoriais de desenvolvimento (e.g. construção de infra-estruturas viárias, gestão de sistemas de saneamento básico, a informatização dos serviços, a implementação de políticas de formação para trabalhadores da Administração local, ou ainda o apoio das freguesias em projectos de modernização administrativa).

Em 2003, um novo quadro legal<sup>8</sup> criou figuras como as das Comunidades Intermunicipais para substituir as Associações de Municípios. Porém, a maioria das associações de municípios coexiste com esta nova realidade, assumindo perante a lei um novo estatuto jurídico. Este novo modelo de associativismo intermunicipal deu liberdade de agrupamento aos municípios, o que gerou agrupamentos territoriais distintos, criados com base em diferentes lógicas. Também na criação das Grandes Áreas Metropolitanas (GAM) e das Comunidades Urbanas (COMURB) estão presentes algumas limitações. Com efeito, em parte significativa do território nacional não houve qualquer organi-

<sup>7</sup> Decreto-Lei n.º 412/89.

<sup>8</sup> Atente-se à aprovação de um número amplo de diplomas concretos e o apoio à constituição das novas Grandes Áreas Metropolitanas, Comunidades Urbanas e Comunidades Intermunicipais (cf. Leis n.ºs 44/91; 10/2003 e 11/2003).

zação dos municípios segundo o modelo legalmente definido ou coexistiriam sem distinção clara de competências ou vocações.

O novo regime jurídico do associativismo municipal<sup>9</sup> veio reformar o modelo anterior, no quadro das mudanças operadas com a nova Lei das Finanças Locais, o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN 2007-2013) e a descentralização de competências. Esta nova Lei especifica a tipologia, a natureza e a constituição das associações de municípios, prevendo dois tipos: associações de fins múltiplos e as associações de fins específicos.

As associações de municípios de fins múltiplos, designadas Comunidades Intermunicipais (CIM), são pessoas colectivas de direito público constituídas por municípios que correspondam a uma ou mais unidades territoriais de nível III (NUTS III) e adoptam o nome destas. Estas associações terão um papel importante nos órgãos de aconselhamento estratégico dos programas operacionais regionais do QREN. Além disso, ficarão responsáveis por assegurar a articulação das actuações entre os municípios e os serviços da administração central, bem como exercer as atribuições transferidas pela administração central e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram.

As associações de municípios de fins específicos (onde se poderão incluir as Associações de Municípios), por seu turno, são pessoas colectivas de direito privado criadas para a realização em comum de interesses específicos dos municípios que as integram, na defesa de interesses colectivos de natureza sectorial, regional ou local. No futuro, prevê-se um alargamento destas Comunidades Intermunicipais (CIM) à delimitação equivalente à das NUTS II, às quais poderá ser atribuído o exercício de competências ao nível do ordenamento do território, o estabelecimento de redes regionais de equipamentos e a passagem a interlocutores do Estado no âmbito regional.

Apesar de serem dirigidas algumas críticas em torno de uma certa sobreposição destas estruturas, ao nível dos seus respectivos órgãos e instituições<sup>10</sup>, parte da explicação resulta, em grande medida, na exigência de clarificação das competências e de intervenção acompanhados por adequados

<sup>9</sup> Decreto-Lei n.º 45/2008, de 28 de Julho – Estabelece o regime jurídico do associativismo municipal, revogando as Leis n.ºs 10/2003 e 11/2003, de 13 de Maio. Decreto-Lei n.º 46/2008, de 28 de Julho – Estabelece o regime jurídico das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

<sup>10</sup> As novas entidades limitaram-se, na óptica da intervenção do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, “acrescentar ruído à proliferação de escalas regionais, provinciais, distritais e supramunicipais sem coerência territorial” (Apresentação das propostas de Lei do Regime Jurídico das Associações de Municípios e das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto na Assembleia da República: 2008-04-18) [<http://www.portugal.gov.pt>].

suportes financeiros e técnicos para a prossecução de objectivos a que se propõem atingir. Porém, é indiscutível que no actual contexto caracterizado por uma complexidade crescente e exigência de intervenção em diferentes frentes, se deverá avançar para se encontrar as melhores estruturas e modelos de funcionamento ao nível da cooperação inter-organizacional com uma diversidade de actores colectivos. Tal passa pelo estímulo para a associação voluntária de municípios, criando pólos bem posicionados e bem preparados para enfrentarem os desafios crescentes com que são confrontados nos dias de hoje, tanto no plano interno, quanto no plano internacional. Igualmente, importa criar condições para se conciliarem diversos interesses municipais, permitindo gerir e colocar à disposição dos cidadãos programas, estruturas e infra-estruturas diversificadas que, anteriormente, porquê agindo isoladamente, as Câmaras Municipais não conseguiam executar plenamente.

Por sua vez, actualmente, as modalidades de cooperação das autarquias passam também pela realização de parcerias público-privadas, sobretudo por parte das que têm vindo a adoptar uma vertente empresarial através da criação de empresas municipais (e.g. transportes) ou das que, adoptando uma postura mais passiva no sentido da privatização de certos serviços, celebram contratos com agentes económicos diversos para a sua execução (e.g. saúde e educação). Iremos aprofundar esta temática mais adiante neste relatório (cf. Capítulo III). Importa, para já, perceber que, em articulação com as tendências de privatização e/ou o *outsourcing* ou externalização de certos serviços, assiste-se a uma mudança de actuação nalgumas autarquias no sentido de estas adoptarem configurações organizacionais e lógicas gestonárias mais flexíveis, especializadas, autónomas e centradas na prestação de serviços públicos de qualidade.

A um outro nível de dinamização de redes de cooperação e parcerias, o alargamento das áreas de intervenção e a participação de outros actores locais, sobretudo organizações que integram a Economia Social ou o 3.º Sector (e.g. associações de desenvolvimento local, ONG), mas também outras instituições ou parceiros sociais, como, por exemplo, a Segurança Social, ou o IEFP, (Instituto do Emprego e da Formação Profissional) têm permitido perceber algumas das transformações em curso na Administração Local. Esta participação compreende o recurso a modelos de organização baseados na colaboração voluntária e, portanto, num enquadramento legal mais flexível. Torna-se evidente a necessidade de se encontrar outras formas e mecanismos de regulação e de concertação de interesses e posicionamentos diversos na resolução de problemas complexos que afectam públicos diversificados (e.g. serviços colectivos de interesse geral, inovação, formação, promoção

externa, informação). Em termos concretos, por exemplo, a criação de redes de cooperação em áreas desfavorecidas pode ser um instrumento importante no desenvolvimento. Da info-exclusão, desemprego e envelhecimento demográfico à degradação ambiental são inúmeros e desafiantes os problemas sociais, como também os públicos-alvo. As *Redes Sociais* desenvolvidas por alguns municípios são exemplares ao nível de parcerias e do esforço de identificação das medidas de política social, de programas e projectos de intervenção adequados às especificidades das realidades municipais.

Em termos gerais, as tendências recentes que têm vindo a alimentar as dinâmicas de cooperação ao nível do poder local são ilustrativas da diversidade de estruturas de regulação em jogo. Com efeito, "a centralidade actual das parcerias está ligada à necessidade de uma maior articulação entre as políticas nacionais ou supra-nacionais e a escala local. É por isso que as novas parcerias apelam mais para o envolvimento dos actores locais, quer na concretização dos projectos nacionais quer, sobretudo, através da participação no desenho das estratégias territoriais. É aqui que reside também a essência da sua novidade" (Reis e Ferreira, 2005). Nesse sentido, é crucial continuar no desenvolvimento de dinâmicas de cooperação entre agentes institucionais diversos, seja ao nível do associativismo intermunicipal, seja na realização de parcerias público-privadas, seja, ainda, no envolvimento e participação de instituições e associações diversificadas em projectos e iniciativas locais.

Em síntese, atendendo aos diferentes níveis de intervenção e de cooperação municipal e supra-municipal inscritas territorialmente, visa-se potenciar:

- A sustentabilidade das infra-estruturas e investimentos realizados;
- A qualificação dos factores de competitividade e desenvolvimento local;
- A antecipação das mudanças com base em (re)organizações sócio-económicas inovadoras.

As relações de cooperação associam-se a questões relevantes como aquelas que a seguir se analisam, nomeadamente as que se prendem com a descentralização de competências e atribuições para as autarquias locais.

### 1.3. Autonomia, Descentralização e Proximidade

Tendo em conta a importância da *Carta Europeia de Autonomia Local*, aprovada em 1985 pelo Conselho da Europa, define-se no seu preâmbulo que as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime

democrático”<sup>11</sup>. Assim, para a sua efectiva participação como agente de desenvolvimento local, recomenda-se, no Artigo 1.º, que o “princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição”. Atribui-se, por conseguinte, às autarquias locais, liberdade de iniciativa no que diz respeito às suas competências definidas legalmente. Porém, “o processo de atribuição de responsabilidades às autarquias locais não emerge nesta carta de forma taxativa, apenas as aconselha quando enumera que o seu exercício deve obedecer aos seguintes princípios: proximidade dos cidadãos; amplitude e natureza da tarefa e eficácia e economia” (Bilhim, 2004a: 13).

Ora, da relação entre a Administração Central e Local, os modelos de autonomia e, consequentemente, de descentralização do poder local são vários e divergem em função dos países considerados. Uma parte substancial do debate em torno da descentralização pode ser enquadrada nos temas do controlo e da responsabilidade, no contexto da relação entre autonomia e integração (Thynne e Wettenhall, 2004). Esta relação, ainda que condicionada pela realização de objectivos ou por outros meios contratuais, é inevitavelmente fluida e dinâmica. A forma como aqueles controlos são feitos e as exigências de prestação de contas são definidas está associada ao lugar que uma organização ocupa nesse eixo *autonomia-integração*, podendo todavia em qualquer dos pólos haver efeitos positivos ou negativos. Assim, uma organização situada perto do pólo da autonomia pode usufruir de elevada margem de manobra na sua gestão, num quadro de controlo menos rígido, mas em contrapartida ela pode estar isolada de processos deliberativos importantes na esfera governativa e ver-se privada de muitos recursos necessários. Ao invés, uma organização situada perto do pólo da integração, embora funcionando dentro de um sistema rígido de controlo e de prestação de contas, tanto pode estar subjugada como pode ser capaz de interagir com outros corpos relevantes de modo bastante cooperativo.

As conclusões de um estudo recente de Rodden (2005) parecem também apontar no sentido de deverem ser tidas em conta diferenças importantes entre modelos de descentralização, até porque esta raramente significa uma redistribuição linear de poderes:

*“Um importante passo seria reconhecer que o melhor entendimento da descentralização dos últimos 20 anos não consiste numa transferência*

<sup>11</sup> A Carta Europeia de Autonomia Local foi aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90 de 23 de Outubro.

*líquida de autoridade ou de recursos fixos dos níveis centrais de governo para os subnacionais, nem entender o federalismo como a alocação fixa de esferas de autonomia do governo central e das províncias. Um ponto de partida mais promissor para a construção teórica seria a análise das causas e efeitos da distribuição imbricada e partilhada de políticas e da autoridade política e fiscal”* (2005: 25).

Deste modo, segundo este autor, a maior parte dos argumentos teóricos que destacam os ganhos de eficiência obtidos pela descentralização (assim como os argumentos mais recentes que apontam para os perigos desta última) implicitamente assumem que os avanços ou recuos na capacidade de resposta dos governos subnacionais ou os incentivos para os esforços dos governos locais derivam da maior autonomia em relação ao governo central. Ora, isto não é necessariamente verdade. Fazendo uma comparação com a realidade de algumas grandes empresas, Rodden explica, na mesma linha de argumentação de Thynne e Wettenhall (2004), que, se as divisões regionais duma dada empresa gastam mais do que as divisões regionais de outra, isso não reflecte necessariamente uma descentralização maior da primeira, no caso de os seus gestores estarem mais sujeitos a um controlo rígido por parte da sede central e de as suas decisões sofrerem modificações frequentes. Então, no caso da descentralização das despesas públicas, as medições simplistas podem efectivamente “dizer muito pouco sobre o *locus* da autoridade” (Rodden, 2005: 13)<sup>12</sup>.

A excepção do sistema local da Grã-Bretanha, a descentralização apresenta-se como um dos movimentos que vêm emergindo nos restantes países europeus, perspectivando uma mudança de “paradigma organizacional” (Bilhim, 2004a). Em Portugal, a reforma e a modernização da Administração Pública (central e local) conheceram um impulso significativo, com a explicitação da transferência de atribuições e competências para as autarquias locais (Corte-Real, 2003).

Com efeito, apesar do princípio da subsidiariedade ser um elemento do ordenamento jurídico português desde a ratificação da *Carta Europeia da Autonomia Local*, foi a Lei 159/99 (Lei quadro de transferência de atribuições

<sup>12</sup> Daí que, no domínio específico da descentralização de competências e recursos em matéria de impostos, Rodden alerte especificamente para a dificuldade em “interpretar os dados sobre a descentralização das despesas sem informações adicionais sobre a estrutura que regula as finanças subnacionais” (2005: 13).

e competências para as autarquias locais)<sup>13</sup> que, pela primeira vez, consagrou este princípio no direito aplicável ao Estado e às autarquias locais. Este novo regime jurídico estabeleceu uma transferência gradual de novos poderes do Estado para os municípios até 2004, assegurando, através do orçamento, os recursos e os meios necessários para o exercício destas competências. Ao contrário de outros países, este novo regime legal apresenta algumas limitações, porque não estabelece de forma clara quais as competências obrigatórias e facultativas dos municípios, atribuindo-lhes apenas um conjunto de áreas funcionais, especificando para cada área o tipo de competências a exercer. Este documento define também que estas novas áreas de intervenção dos municípios deveriam ser desenvolvidas em estreita articulação com a Administração central, condicionando, de certa forma, a sua actuação numa série de funções relacionadas com planeamento, gestão, fiscalização, licenciamento, entre outras.

Face a esta conjuntura, verifica-se que, em Portugal, a missão de transferência de competências não tem sido um processo fácil, apresentado recuos e avanços provocados por uma Administração pública dirigida pelo Estado que ainda se tem mostrado vulnerável a tendências centralizadoras. Na génese destes avanços e retrocessos encontra-se uma certa resistência dos municípios motivada, por um lado, pelo receio da não correspondência entre as novas competências e os recursos (principalmente financeiros) que serão transferidos e, por outro, a pouca clarificação do processo de delegação de competências às freguesias e associações municipais.

O que importa reter é o consenso sobre a necessidade de se promover medidas de descentralização que aproximem, tanto quanto possível, a administração dos cidadãos e confirmem coerência às políticas públicas com incidência territorial. A desconcentração administrativa constitui um quadro que corresponde a uma das linhas fulcrais das reformas da administração pública, que passam pela centralização estratégica e pela "descentralização operacional", aliando autonomia e responsabilidade.

Nos últimos 30 anos, sobretudo após o 25 de Abril, a realidade local sofreu profundas transformações. O país viu aumentadas a quantidade e a qualidade das infra-estruturas (e.g. saneamento básico, estradas, tratamento de resíduos) e equipamentos em cidades, vilas e aldeias que facilitaram o acesso à

<sup>13</sup> Cf. as Leis n.ºs 159/99 de 14 de Setembro e 169/99 de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro, estabelecem, respectivamente, o quadro de atribuições e competências para as autarquias locais e as competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.

educação, à cultura e ao desporto. Mas, hoje, o desafio das autarquias locais é outro e assume uma dimensão "imaterial". Trata-se de assegurar objectivos diversificados tendo em conta a heterogeneidade do seu público: contribuintes, eleitores, clientes, consumidores e residentes. Estes passam da prestação dos serviços de qualidade, com eficiência, eficácia e economia, à necessidade de criação de condições de competitividade, de atractividade de empresas e investimento, de criação de emprego, entre outros.

Nesse sentido, o processo de transferência de novas competências para as autarquias e desconcentração de serviços envolve necessariamente uma reflexão cuidada sobre a adequação do actual regime financeiro dos municípios e freguesias às exigências de modernidade da sociedade portuguesa. A questão do financiamento local apresenta-se como dos pontos centrais de conflito e de tensão dos diversos protagonistas envolvidos, desde os eleitos municipais aos responsáveis pela Associação Nacional de Municípios Portugueses<sup>14</sup>. Daí a relevância de se forjar um quadro legal que possibilite a consolidação orçamental de forma sustentada, através da revisão da Lei das Finanças Locais<sup>15</sup> e da procura de novos modelos de financiamento para as autarquias locais<sup>16</sup>.

Porém, além da temática do financiamento local – apesar da sua importância estratégica, esta não se enquadra nos objectivos deste estudo – mais relevante, parece-nos, é entender este processo de descentralização como indispensável no processo de modernização da governação local. Isto significa, por um lado, garantir que, ao nível das autarquias, se respeitará a homogeneidade da unidade de gestão a descentralizar, evitando-se indesejáveis cruzamentos de competências; e, por outro, o poder de iniciativa da autarquia na escolha dos modelos de gestão concreta que pretenda adoptar para exercer a nova competência (e.g. directa, empresarial, concessionada), o que terá implicações nas futuras configurações organizacionais, tecnológicas, profissionais e formativas.

<sup>14</sup> O consenso negocial com a ANMP será decisivo para a efectiva descentralização de competências para os municípios em matéria de educação no que diz respeito às dotações inscritas no Orçamento de Estado a transferir.

<sup>15</sup> O Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) consubstancia o essencial das regras, das finanças públicas (cf. Decreto-Lei n.º 54-A/99 de 22 de Fevereiro).

<sup>16</sup> As fontes de financiamento são predominantemente oriundas do orçamento de Estado, para além de receitas próprias fiscais, tais como o imposto municipal sobre veículos e os impostos municipais sobre a propriedade e a transmissão de bens imobiliários. Para além disso, é possível cobrar taxas através da concessão de licenças e da prestação de serviços pelas autarquias locais, entre outros tipos de sanções pecuniárias.

Como vimos, face à importância da autonomia e descentralização do poder local nos últimos anos, em especial com a transferência de competências, as autarquias, pela sua proximidade com as populações e pelo conhecimento que têm dos recursos locais, são dos principais agentes de desenvolvimento local, desempenhando um papel fundamental no quadro do paradigma da territorialidade. Na verdade, em muitas localidades, as autarquias são mesmo as principais unidades produtivas e, como tal, o principal empregador (Bilhim, 2004a). Outras atingiram um grau de desenvolvimento e de complexidade em termos de serviços que os modelos de gestão dos recursos, das decisões e das estratégias a seguir se afastam da tradicional administração burocrática. Iremos aprofundar de seguida os modelos de governação local adequados ao desenvolvimento sócio-económico e territorial, respondendo, assim, às exigências e expectativas dos actuais cidadãos/utentes.

## 2. Modelos de gestão, organização de trabalho e emprego

Neste ponto iremos aprofundar os desafios dos modelos de gestão alternativos, as suas potencialidades e limites, contribuindo para configurações organizacionais diversificadas sobretudo os que resultam da matriz do poder local. Igualmente, reflecte-se sobre os impactos da difusão das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), já que implicam a definição de novas dinâmicas organizacionais, a par de uma estrutura socioprofissional adequada. Ainda, em articulação com os desafios organizacionais, importa ter em conta as principais mutações dos regimes de emprego na Administração Local, tal como tem vindo a acontecer na maioria dos países europeus.

### 2.1. Dos modelos de gestão pública

Como assegurar que, no quadro dos modelos de gestão e das relações com o governo central, as autarquias se apresentem capazes, pela maior proximidade, de resolver problemas concretos cada vez mais complexos e com interferência crescente de vários actores sociais? Como garantir a satisfação dos interesses locais através da prestação de bens públicos, contribuindo para melhorar a qualidade de vida das populações, dada a limitação de recursos financeiros, mas também de profissionais qualificados e competentes indispensáveis para a concretização das novas missões e objectivos a que as

autarquias se propõem? Em que medida o ambiente sociocultural subjacente ao funcionamento institucional de muitas das autarquias integra o conceito de gestão, quer no exercício dos poderes, quer na concretização das políticas, não opondo o político ao gestor ou técnico? Serão estas as interrogações que nos permitem orientar a exposição crítica dos modelos de gestão pública, atendo às lógicas subjacentes e aos respectivos impactos ao nível da (re)organização dos serviços/ missão do município, bem como do papel de liderança dos dirigentes e perfil profissional dos trabalhadores.

#### 2.1.1. Predomínio de uma "cultura" administrativa

Os princípios de administração desenvolvidos no quadro das abordagens clássicas das teorias de racionalização das organizações e do trabalho foram incorporados, desde sempre, à gestão da administração pública. Basta para isso, fazer referência, por um lado, aos contributos teóricos em torno da supremacia da burocracia na era moderna baseada na racionalidade da acção social (cf. Weber, 1995 [1921]); e, por outro, aos princípios de administração das organizações desenvolvidos por Fayol (1990), a par do movimento generalizado de racionalização designado por *taylorismo* e/ou *fordismo* que mudou por completo, a economia mundial (Séguin e Chanlat, 1983).

Com efeito, Weber teoriza sobre o primeiro grande modelo de organização racional que se caracteriza por um conjunto de traços que persiste até hoje e que confere, de forma inequívoca, uma especificidade à cultura organizacional da administração pública. Os traços são os seguintes: i) predomínio de regras fixas e impessoais ao nível dos procedimentos e de execução, sendo que estas se encontram suportadas em documentos escritos (e.g. regulamentos, estatutos, manuais); ii) hierarquia de funções que clarifica a linha de decisão e delimita as responsabilidades associadas; iii) desempenhos profissionais de cariz técnico e especializado, exigindo-se uma formação dos trabalhadores. Resultam desta lógica impessoal e fixa, independentemente das pessoas, dos serviços ou dos contextos, vantagens claras deste modelo que se prendem com a continuidade, a impessoalidade e a imparcialidade.

Em conjugação com a aplicação de uma extrema divisão técnica do trabalho, separando-se a execução da concepção, assume importância crucial a "gerência científica" e o papel dos técnicos. É neste contexto que "administrar" significa o desempenho de determinadas funções, tais como: planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar. Nesta sequência, os princípios da abordagem "científica da administração" pressupõem uma configuração organiza-



cional assente numa hierarquia piramidal de autoridade, onde o topo possui total autoridade e unidade de comando: recepção de ordens de apenas um só superior hierárquico, circuitos de comunicação verticais e delegação de competências como "princípio de exceção".

No contexto de um Estado liberal e até à crise estrutural dos anos 73/74 do século XX, predomina uma cultura "administrativa" algo mitigada no sentido de preservar quer uma *filosofia clássica*, organizada como uma burocracia centralizada que promove unilateralmente programas de cima para baixo, em (des)articulação com um corpo técnico profissionalizado, quer uma *filosofia fordista* que se desenvolve a partir da II Guerra Mundial e está ligada ao surgimento da figura do Estado-Providência (*Welfare State*) (Rocha, 2001a).

O alargamento das áreas de intervenção, por parte do Estado, contribuiu para complexificar a prestação de serviços públicos que, por sua vez, introduziu evidentes dificuldades, disfunções e tensões nos desempenhos da Administração Pública (central e local). O predomínio de organizações fechadas, com serviços sem articulação entre si suportados em esquemas de decisão fortemente hierarquizados e sem estimular a iniciativa, conduziram à necessidade de se proceder à sua reforma e modernização<sup>17</sup>. Tal torna-se mais premente num contexto de crise económica, de liberalização e globalização dos mercados e de movimentos de privatização de certos serviços públicos. Iremos desenvolver as tendências de mudança ao nível da problemática da gestão pública.

### 2.1.2. Alternativas de modelos de gestão pública

A interdependência dos diferentes níveis de governação europeia, nacional, regional/ local tem vindo a exigir mudanças ao nível dos modelos de gestão pública, quer em termos internos, quer na sua relação com a comunidade envolvente. O predomínio de regras e procedimentos, a par de estruturas hierárquicas rígidas e burocráticas dominantes até então, tendem a ceder

<sup>17</sup> Também as organizações do sector privado da economia foram alvo de várias e inúmeras críticas com base nas suas disfunções técnicas (Friedman, 1983), nas fragilidades das suas bases psicossociológicas visíveis nos fenómenos de fadiga, monotonia, desmotivação, absentismo, entre outros (Coriat, 1976) e no seu "fracasso social" na sociedade em geral e, em particular, junto de jovens que sentiam "alergia" ao trabalho industrial (Rousselet, 1974), conduzindo a greves e movimentos sociais de contestação (movimentos sociais vários, como, por exemplo, feminista, ecologista, pacifista).

perante uma cultura de prestação de serviços públicos pautada por critérios de qualidade, eficiência e eficácia, à luz do que acontece com o sector privado. Por sua vez, difunde-se o primado da orientação para o mercado, implicando privatização, competição e separação entre financiadores e prestadores dos serviços públicos municipais.

Na verdade, os factores que mais contribuíram para uma imagem negativa da burocracia pública resultam: da falta de desempenho na obtenção dos resultados pretendidos que, muitas vezes, se traduz na adopção, por parte dos trabalhadores públicos, de políticas mais convenientes aos interesses institucionais e em negligência perante o interesse público; da excessiva centralização e concentração de funções (sobretudo na tomada de decisão); e do aumento de gastos, aparentemente descontrolado, sem uma devida avaliação ou responsabilização dos resultados obtidos (Gerry e Nogueira, 2000).

A nova abordagem às políticas públicas, frequentemente designada por *New Public Management* (Nova Gestão Pública),<sup>18</sup> desenvolveu-se, sobretudo, a partir do último quartel do século XX nos países anglo-saxónicos e, mais recentemente, noutros países ocidentais<sup>19</sup>. O NPM assenta filosoficamente em concepções pragmatistas e na teoria da escolha racional. Este movimento parte do pressuposto das virtualidades da adopção de princípios de gestão empresarial privada na gestão dos serviços públicos, da aplicação de teorias e técnicas das organizações orientadas para o mercado. Esta "crença" para uma melhor gestão tanto no sector privado, como no público explica-se através de um conjunto de premissas, tais como:

- "O progresso social depende da obtenção de aumentos contínuos de produtividade;
- A produtividade resulta da aplicação de tecnologias cada vez mais sofisticadas, tais como sistemas de informação e comunicação;

<sup>18</sup> Esta nova abordagem das políticas públicas congrega vários movimentos distintos, mas complementares, como, por exemplo, o gerencialismo (*managerialism*), a nova economia institucional (Rhodes, 1996) e a teoria da escolha pública (*public choice*). Estes movimentos têm em comum o facto de desenvolverem uma crítica feroz aos sistemas burocráticos tradicionais dominantes.

<sup>19</sup> Sendo originário das escolas de gestão, o NPM teve nos governos conservadores dos EUA e da Inglaterra os seus principais promotores internacionais. A sua difusão tornou-se a teoria *mainstream* de gestão pública, ainda que tenha nuances importantes na sua aplicação, com resistências nos países europeus, com Estados mais centralizados, nomeadamente França e Alemanha. Esta corrente integra um conjunto de doutrinas globalmente semelhantes, que domina a agenda da reforma burocrática em muitos países da OCDE desde o final dos anos 70, tornando-se numa das principais agências internacionais de divulgação e sustentação da teoria (Kickert, 1997).

- Estas tecnologias implicam a existência de uma força de trabalho altamente treinada e disciplinada, de acordo com as normas da produtividade;
- A gestão é uma função organizacional separada e distinta das demais;
- O sucesso do negócio dependerá, cada vez mais, das qualidades e do profissionalismo dos gestores;
- Os gestores para desempenharem bem o seu papel deverão possuir um espaço de manobra considerável” (Bilhim, 2004a: 39).

Assim, em termos gerais, a nova lógica subjacente à gestão pública assenta num processo de *mimetismo* que se define quer pela atribuição de critérios privados na gestão de organizações públicas (e.g. atribuição de funções de gestão a profissionais; definição de padrões explícitos de desempenho; adopção de formas de medida desse desempenho baseadas na análise dos resultados alcançados; racionalização dos custos; maior proximidade das entidades responsáveis pela oferta de serviços ao utente que os procura), quer pela promoção de uma maior competição, através da contratação externa de serviços (e.g. *outsourcing*) e da instituição de “quasi-mercados”, quer, ainda, pela defesa do direito de escolha por parte dos clientes/utentes como princípio basilar do funcionamento dos sistemas públicos de oferta de serviços. Na prática, este movimento tem como objectivo colocar no mercado “livre” produtos e serviços que, postos nas mãos do capital globalizado, deixam de estar sob a alçada do Estado, mas aos quais quase só podem aceder os que possuem os recursos económicos necessários (Kickert, 1997; Osborne e Gaebler, 2002).

Na verdade, o discurso e as práticas deste movimento de adopção de modelos alternativos de gestão pública (central/ local) sublinham as principais tendências internacionais (Bilhim, 2004a):

- Tentativas para abrandar, ou reverter, o crescimento do sector administrativo fruto das quebras no financiamento público dos serviços e da necessidade de contenção do número de trabalhadores.
- Influência do neo-liberalismo e das correntes económicas de gestão característicos do sector privado (baseadas em custos/ lucros), incentivando-se a contratualização e a desregulamentação de determinados serviços (fim de monopólios públicos), em articulação com o afastamento das instituições governamentais, com uma ênfase renovada na subsidiariedade na provisão de serviços.
- Desenvolvimento da automação, especialmente das tecnologias de informação, na produção e distribuição dos serviços públicos, com

- ganhos em termos de produtividade, de rapidez e simplicidade de procedimentos administrativos e de maior integração das decisões ao nível dos vários serviços (e.g. *e-government*).
- Desenvolvimento de uma “agenda” internacional cada vez mais centrada nos aspectos gerais da Administração Pública na concepção de políticas, nos estilos de gestão e na cooperação intergovernamental (em vez da velha tradição da especificidade da Administração Pública nacional).

### 2.1.3. Tendências de inovação organizacional

Como cultura distinta dos agentes económicos do sector privado, a importação dos seus pressupostos para a gestão pública fundamenta as críticas mais recentes<sup>20</sup>. Assim, sem pretendermos ser exaustivos na identificação das críticas dirigidas a este modelo de gestão privada, importa centrarmo-nos nas que defendem que se está perante um novo “*One Best Way*” (semelhante ao modelo de racionalização *taylorista/ fordista*). Tal fundamenta-se nos seguintes argumentos:

- Os princípios de gestão por objectivos são definidos independentemente dos contextos e situações de aplicação;
- O achatamento/ descentralização das estruturas profissionais é acompanhado pelo controlo financeiro e coordenação orçamental, o que induz à existência de desequilíbrios nos processos de tomada de decisão;
- Não é dada nenhuma atenção à dimensão comportamental da intervenção dos profissionais;
- Não se confere qualquer especificidade à “coisa pública”, já que o cidadão/ utente é um cliente como qualquer outro numa lógica de mercado.

Igualmente, a acrescentar a esses factores de diferenciação entre os sectores público e privado, que são incontornáveis e irão condicionar, se não

<sup>20</sup> É importante ter presente que a base empírica desta corrente assenta em experiências isoladas em cidades, condados e estados nos EUA, na Nova Zelândia e no Reino Unido. No caso do movimento britânico, este foi muito marcado ideologicamente pela tendência extrema para a privatização, sem que o aparelho estatal tenha mudado muito significativamente em termos de funcionamento. Assim, em 1988, surge a iniciativa “Improving Management in Government: The Next Steps” que cria “agências executivas” na área pública, separando claramente a formulação das políticas em relação à sua execução.

mesmo desvirtuar, a aplicação de conceitos e técnicas oriundos do sector privado, importa ter presente a responsabilidade perante os representantes eleitos, os múltiplos e conflitantes objectivos e prioridades e o seu enquadramento jurídico-normativo (Bilhim, 2004a: 40).

Com efeito, aquelas premissas têm vindo a ser aplicadas aos diversos sectores e organismos públicos, privilegiando-se um conjunto de normas que implicitamente estabelecem um modelo contratual de acção e, por outro, uma institucionalização das funções de regulação nas áreas social, económica e política (Mozzicafredo, 1994). Todavia, como sustenta este autor, os desafios ou problemas que se colocam hoje aos sistemas políticos são outros, pelo que os papéis assumidos pelos governos central e local precisam, em certos domínios ou áreas de intervenção, de ser (re)inventados. Os problemas do desemprego em situação de crescimento das economias, da exclusão social, da degradação de alguns dos componentes dos direitos sociais, do forte estrangimento fiscal sobre os cidadãos, do excesso de apropriação corporativa dos recursos e benefícios sociais e económicos (desigual poder de persuasão dos corpos sócio-económicos) são algumas das consequências resultantes dos mecanismos instituídos neste modelo político de funcionamento do Estado, constituindo razões que levarão a uma redefinição do papel do Estado, dos órgãos que integram o poder local, dos agentes económicos, das associações, dos parceiros sociais e da sociedade em geral.

A organização da administração deve consistir numa gestão orientada para o munícipe, recorrendo, para tal, a uma participação democrática em vez da hierarquização do poder, à cooperação, consensualização e negociação em vez de independência, criando-se parcerias. Daí a necessidade de uma redefinição do poder local como um modelo de desenvolvimento assente no *empowerment*, numa co-responsabilização e na intervenção conjunta de todos os agentes de desenvolvimento. Por isso, conjugando as reflexões desenvolvidas por vários autores, desde académicos a responsáveis políticos, emergem propostas alternativas que enfatizam as vantagens de uma "governança pós-burocrática" (Rocha, 2001b), "governança de redes" (Araújo, 2001) ou de uma "reinvenção da governança" (Bilhim, 2004a), ou, ainda, de uma "governança participativa" (Carapeto e Fonseca, 2005) que, não excluindo totalmente as novas técnicas de gestão e reconhecendo os estrangimentos do modelo clássico, contemplam as condicionantes e/ou especificidades dos serviços públicos.

Assim, a inovação organizacional ao nível da Administração Local pode passar por caminhos que cruzam diversos modelos de organização dos serviços, de gestão e liderança adoptados e desempenhos profissionais. As razões são várias. Antes de mais, e de forma transversal, importa ter presente

a "natureza particular do serviço público, pois o insucesso de muitas tentativas justificar-se-á pelo facto de não se ter tido em conta valores incontornáveis como os da legalidade, da legitimidade, da transparência e da equidade" (Gaio, 2005). Tal permite, ao mesmo tempo, compreender a importância da existência de processos que assentam em regras simples, transparentes e impessoais, próprias de uma organização burocrática, combinados com elevados padrões de qualidade de serviço e procedimentos mais simples e rápidos. É neste sentido que as virtualidades de alguns dos mecanismos identificados por Weber não podem deixar de ser aplicados até por exigências de normalização, controlo da actividade pública que respeite a lei, igualdade de tratamento e consequente limitação de assimetrias que, na óptica de vários autores, são impossíveis de evitar num ambiente orientado exclusivamente por lógicas de mercado (Gerry e Nogueira, 2000; Carapeto e Fonseca, 2005).

Na mesma linha de pensamento, a propósito dos contornos organizacionais do governo local numa "Agenda para o século XXI", Rocha (2000) avança com um conjunto de argumentos no sentido de ilustrar as condicionantes e especificidades dos serviços públicos, em especial ao nível da Administração Local:

- Um primeiro prende-se com o facto de o município ser "uma unidade político-administrativa, gozando o executivo municipal de legitimidade política". Cabe ao Presidente da Câmara a governação municipal, pelo que "distinguir, no contexto municipal, a função de gestão da função política é aberrante e constitui um obstáculo ao bom desempenho governamental"<sup>21</sup>.
- Um segundo centra-se na definição das autarquias municipais como "organizações complexas, com lógicas diferenciadas: a dos eleitos, trabalhadores autárquicos e população em geral – contribuintes, eleitores, clientes, consumidores e residentes." São as exigências de maiores responsabilidades nas relações inter-organizacionais diversificadas que têm vindo a contribuir para uma maior visibilidade do papel de coordenador e parceiro e da necessidade de trabalhar em "rede" por parte da autarquia.
- Um terceiro articula-se com as transformações registadas ao nível do Estado e a descentralização de competências, levando as autarquias a assumirem "funções tradicionalmente desempenhadas pelo Estado social, designadamente a educação, saúde e mesmo o emprego".

<sup>21</sup> Desde sempre, a tensão entre política e administração enquadrou os modelos organizacionais:

- Um quarto reside no facto de as autarquias não poderem se "limitar a substituir o Estado central, devendo adoptar uma estratégia competitiva e ganhadora", já que também são um dos agentes de desenvolvimento económico e social.
- Finalmente, ao se assumir que os "municípios quer como firmas latentes, quer como instituições políticas administrativas" existem em função do cliente/cidadão, isto significa que têm que adoptar necessariamente uma "estratégia de qualidade"<sup>22</sup>, seguindo os padrões e parâmetros do modelo europeu de gestão da qualidade, ou seja, um processo simultâneo de auto-avaliação e aprendizagem contínua, com a valorização das componentes técnicas e comportamentais (EFQM)<sup>23</sup>.

Com efeito, é ao nível das práticas concretas, relativas aos contextos e às políticas locais, que as tensões e as contradições se manifestam, já que os modelos de gestão local terão de se situar num contexto marcado por conceitos-chave, como descentralização, desregulamentação, delegação, concorrência, mercado, reinvenção, qualidade de serviço e de vida (Rocha, 2006), plataformas digitais e gestão da informação, mobilização de competências e das pessoas. Por outras palavras, os actuais modelos de gestão pública tendem a incorporar princípios da gestão empresarial, ainda que de forma segmentada e flexibilizada; a incluir novas missões e desafios que obrigam a mudanças nos processos de liderança e de organização de trabalho; a definir trajectórias organizacionais dinâmicas com o apoio de governação autárquica assentes nas TIC e, em particular, no *e-government*.

Em termos de síntese, as principais tendências de inovação organizacional associam-se aos seguintes desafios e dilemas que atravessam a governação pública central e local:

- Capacidade de resposta a novas exigências de mercado em termos de qualidade e satisfação de clientes/ utentes, atendendo à diversidade de estatutos assumidos.
- (Re)estruturação de serviços, fruto do processo de descentralização de competências e de desconcentração de tarefas, aproximando-se de "agências" dotadas de autonomia e responsabilidade.

<sup>22</sup> O autor vai ainda mais longe ao propor que parte dos financiamentos e transferências ficassem dependentes da certificação de qualidade (Rocha, 2000).

<sup>23</sup> Seguindo as propostas consagradas no Modelo Europeu de Qualidade (cf. *European Foundation for Quality Management – EFQM*).

- Adopção de lógicas de gestão com pluri-funcionalidade dos actores organizacionais e responsabilização dos dirigentes pelos resultados.
- Gestão de redes complexas de processos e de comportamentos de diferentes actores sociais (e.g. grupos profissionais, parceiros sociais, grupos de pressão, grupos políticos, instituições sociais e empresas privadas).

Assim, as novas arquitecturas organizacionais e princípios de gestão empresarial, apoiadas na desburocratização, desmaterialização de processos e valorização do capital humano, enraizam-se numa outra concepção do poder local como um modelo de desenvolvimento assente no *empowerment*, na co-responsabilização e na intervenção conjunta de todos os agentes.

## 2.2. Impactos dos sistemas de informação e comunicação

As últimas duas décadas do século XX e o início deste século têm sido marcadas pelo impacto das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) no mundo globalizado. Utiliza-se aqui o conceito de TIC no sentido abrangente, já que se incluem todas as tecnologias de informação e comunicação associadas à sociedade e economia modernas, e que, de forma objectiva, estão ligadas ao formato digital, permitindo a recolha, o processamento, a distribuição e o uso da informação. Agrupam-se, igualmente, para além dos tradicionais computadores e redes de comunicação, a *Internet*, os telemóveis e os novos *media* que recorrem ao digital.

A importância crescente dos recursos cognitivos (computadores, telecomunicações, *Internet*) e consequente alteração das vivências das pessoas e das próprias organizações criam oportunidades de acesso à informação que influenciam a capacidade de resposta das pessoas, quer em qualidade, quer em velocidade, o que permite, pela sua eficaz transferência em tempo real, elevados ganhos de produtividade que importa considerar.

Na perspectiva de vários autores, vivemos presentemente numa nova era, intitulada de Sociedade da Informação, na qual a interacção entre as pessoas e as organizações é maioritariamente mediada através das TIC. É nesse sentido que Castells (1996, 2001) utiliza o conceito de "sociedade em rede" para descrever o uso possível das tecnologias de informação e comunicação por parte da sociedade, tomando-as num elemento central de toda a actividade humana. As suas vantagens são visíveis em vários aspectos do quotidiano no

trabalho, em casa ou no lazer. Assim, nesta óptica, a tecnologia é vista como elemento potenciador de relações entre pessoas e organizações.

Independentemente da designação utilizada, a Sociedade da Informação é definida, também, como uma Sociedade de Informação e Conhecimento (SIC), sendo que a maior parte das referências ao termo têm implícitas quatro características essenciais (Gouveia e Gaio, 2004):

- Utilização da informação como recurso estratégico;
- Utilização intensiva das tecnologias de informação e comunicação;
- Interação entre indivíduos e instituições predominantemente digital;
- Recurso a formas diversas de "fazer as (mesmas e novas) coisas", baseadas no digital.

A construção da Sociedade da Informação é feita com base nos indivíduos, fomentando as suas competências, nomeadamente as associadas à informação, à comunicação e à obtenção de uma cultura digital. As redes baseadas nas comunidades locais, consideradas como um dos elementos agregadores da Sociedade da Informação apresentam, segundo Castells (2001), três características gerais comuns, embora possuam diferentes motivações para a sua formação e desenvolvimento:

- Facilitam a informação das autoridades locais, bem como de associações cívicas e assumem-se como sofisticados sistemas de informação do dia-a-dia da cidade;
- Facilitam e organizam a interação electrónica e a troca de informação entre os elementos da comunidade;
- Possibilitam a integração de sistemas de base electrónica de empresas e pessoas que, noutros contextos, dificilmente poderiam aderir a sistemas deste tipo.

Em termos de estratégia comunitária no domínio da Sociedade da Informação, esta teve início em meados da década de 80. Em 1984, o Programa ESPRIT marca o início da investigação e desenvolvimento das TIC e é seguido, em 1986, por programas relativos às aplicações telemáticas (transporte, saúde e ensino à distância) e pelo programa RACE (tecnologias avançadas de telecomunicações). Em 1987 foi publicado o *Livro Verde* sobre a liberalização do mercado das telecomunicações<sup>24</sup>, sendo o *Livro Branco* –

<sup>24</sup> A 1 de Janeiro de 1998 concretiza-se a liberalização plena do mercado europeu das telecomunicações.

*Crescimento, Competitividade e Emprego – os desafios e as pistas para entrar no século XXI* (COM, 1993) que representa o lançamento de uma política global no domínio da Sociedade da Informação entendida como elemento essencial para o crescimento económico e para uma melhor qualidade de vida.

Na sequência desta preocupação comunitária, em Portugal a política de desenvolvimento da sociedade da informação e conhecimento inicia-se formalmente em 1995, sendo apenas em 1996 lançados os primeiros programas de intervenção<sup>25</sup>. Porém, as primeiras orientações estratégicas surgem só com o *Livro Verde para a Sociedade da Informação* (MSI, Maio de 1997)<sup>26</sup>.

É, no entanto, no Conselho Europeu de Lisboa de Maio de 2000, que se adoptam medidas estratégicas para o futuro da sociedade da informação na Europa (COM, 2002). Com base nas conclusões deste conselho, até 2010, a União Europeia deverá ser a economia do conhecimento mais dinâmica do mundo. A partir daí, surgiram várias políticas associadas à Sociedade da Informação, nomeadamente os Planos de Acção *eEurope*, *eEurope 2002* (UE, 2000) e a sua revisão *eEurope 2005* (UE, 2002) que visam incentivar o recurso às TIC em todas as áreas de actividade. Em ambos os planos, *eEurope* consubstancia-se no objectivo de potenciar uma sociedade da informação inclusiva. Assim, se por um lado, o *eEurope 2002* produziu grandes mudanças e fez aumentar o número de cidadãos e empresas ligados à *Internet*, por outro, o *eEurope 2005* baseou-se em dois grupos de acções que se reforçam mutuamente: estímulo dos serviços, aplicações e conteúdos, abrangendo serviços públicos em linha e negócios electrónicos; e abordagem das questões subjacentes da infra-estrutura de banda larga e da segurança (CCE, 2002).

<sup>25</sup> No início de 1997, a Fundação para a Computação Científica Nacional (FCCN) começou a ligar em rede à *Internet* diferentes instituições na área do ensino: escolas, do ensino básico e secundário, centros de formação de professores, centros de recursos, bibliotecas municipais, instituições de reinserção social, entre outras. Salienta-se, para o propósito, um conjunto de projectos e protocolos que julgamos merecer algum destaque: Programa *Internet na Escola*; Bibliotecas da Fundação Calouste Gulbenkian com *Internet*; Bibliotecas públicas municipais com *Internet*; Mi-Maior; Ligação das Escolas do Primeiro Ciclo do Distrito de Castelo Branco à *Internet*; Ligação das Escolas do Primeiro Ciclo à *Internet*; Integração das Escolas EB1 do Concelho de Vila Nova de Famalicão no programa *Internet na Escola*; Instalação em todas as escolas do 5.º ao 12.º ano da Região Autónoma dos Açores de computadores multimédia com ligação à *Internet*; Projecto "pelos Minorias" Integrado no Programa Cidades Digitais. Para o Programa *Internet na Escola*, foi criada uma unidade de apoio denominada uARTE com responsabilidades nas componentes educativa e de conteúdos.

<sup>26</sup> A publicação do *Livro Verde para a Sociedade da Informação*, em 1997, pode ser considerado momento em que a sociedade portuguesa começa a tomar consciência da importância das novas tecnologias para o seu desenvolvimento. Trata-se de uma reflexão estratégica sobre as diversas dimensões da questão, desde as implicações jurídicas, aos desafios que se colocam às instituições, passando pela maior eficiência e abertura da Administração Pública.



Como é possível verificar com base em documentos nacionais<sup>27</sup>, houve uma preocupação do Estado português com o alinhamento dos objectivos propostos no âmbito do *eEurope*, assumindo como prioritário o maior impacto possível para os financiamentos e esforços realizados em novas tecnologias para a Administração Pública, tanto central, como local, concretizando os propósitos de reforma e modernização da mesma. Assim, para além da adopção de medidas para desenvolver uma estratégia de utilização das TIC, o próprio Estado deveria ser pioneiro na utilização das novas soluções organizacionais suportadas em tecnologias de informação, bem como dar um grande estímulo à sociedade da informação, quer através de legislação, quer ao nível das práticas de compra e venda de serviços.

Desde então já se percorreu um longo caminho em termos nacionais. Mais recentemente, a iniciativa Ligar Portugal<sup>28</sup> alargou o âmbito de intervenção do Estado na mobilização da Sociedade de Informação, direccionando o esforço público e privado para consolidar ou reforçar iniciativas em curso, preencher lacunas e promover a inovação e a criação de novos produtos e serviços, de modo a assegurar os seguintes objectivos (MCTES, 2005):

- Promover uma cidadania moderna, informada, consciente e actuante, para a qual o uso das TIC é um instrumento normal de acesso à informação, à educação, ao trabalho cooperativo e à discussão pública;
- Garantir a competitividade do mercado nacional de telecomunicações, em especial no que se refere aos seus custos para os cidadãos e empresas e à disponibilização generalizada de serviços avançados de qualidade, assegurando a existência de condições efectivas de concorrência ao nível das melhores práticas europeias;
- Assegurar a transparência da Administração Pública em todos os seus actos, bem como a simplicidade e eficiência das suas relações com cidadãos e empresas;
- Promover a utilização crescente das TIC pelo tecido empresarial, apoiando as empresas na sua modernização, enquanto condição indispensável à sua competitividade internacional, assim como assegurar o desenvolvimento de novas empresas de base tecnológica, nomeadamente de *software*;

<sup>27</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2003 – a Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC) elaborou, em conjunto com os vários ministérios, o Plano de Acção para a Sociedade da Informação (UMIC, 2003).

<sup>28</sup> Um programa de acção integrado no PLANO TECNOLÓGICO do XVII Governo: Mobilizar a Sociedade de Informação e do Conhecimento (2005).

- Estimular o desenvolvimento científico e tecnológico, promovendo actividades de investigação e desenvolvimento em colaboração internacional.

Ora, um sistema de informação e comunicação assume uma configuração e significado diferentes consoante o tipo de organização em que é instalado e desenvolvido. Como sabemos, em qualquer organização os trabalhadores situam-se em diferentes espaços e posições caracterizados por desempenhos profissionais e recursos distintos. Além disso, estes posicionamentos configuram orgânica e efectivamente diferentes expectativas e oportunidades de trajectórias profissionais. Assim, a análise dos impactos das novas tecnologias em termos organizacionais e profissionais revela-se mais complexa do que é possível mostrar através das estatísticas de utilização dos sistemas de informação (Almeida, 2002).

Encarados nesta perspectiva, os sistemas de informação e comunicação apresentam-se como um dos eixos centrais neste estudo, já que se relacionam com as temáticas: *i*) de gestão de informação e comunicação (e.g. procedimentos e produtos/ serviços), *ii*) de capacidade de inovação organizacional, incidindo sobre a configuração e os processos organizacionais (e.g. tomada de decisão e liderança, definição de objectivos, sistema de avaliação de desempenho); *iii*) de estruturação do conteúdo e tipo de trabalho (caracterização de perfis profissionais existentes e “emergentes”), incidindo-se nos requisitos em termos de qualificação dos recursos humanos e de formação ao longo da vida.

Estas três temáticas de operacionalização dos impactos das novas tecnologias são relevantes para a concretização de um balanço prospectivo em torno das transformações relacionadas com o emprego e a formação profissional. A focagem na gestão da informação e comunicação, no potencial de inovação organizacional e no comportamento colectivo e individual da organização e dos trabalhadores permite-nos compreender e explicar, em grande medida, as tendências de mudança na Administração Local.

### 2.3. “Emprego público” e “individualização” das relações de trabalho

Para se compreender e explicar as especificidades do “emprego público” e dos seus impactos na gestão dos recursos humanos, é crucial atender, por um lado, aos constrangimentos sócio-culturais que contribuem para os enquadramentos jurídicos próprios de cada país e, por outro, às exigências e neces-

sidades colectivas da sociedade em cada momento da sua configuração histórica.

### 2.3.1. Dualidade de regimes de emprego

Na verdade, o que mais contribui para a especificidade do emprego público, por comparação ao privado, reside no seu carácter altamente regulamentar, eminentemente de direito público. Como nos diz Bilhim (2004a: 49), o *jus imperium* do Estado confere-lhe constrangimentos e condicionalismos que a gestão de recursos humanos em contexto organizacional privado desconhece, por se encontrar regulado pelo princípio da igualdade das partes no contrato de trabalho, radicando assim no regime da função pública. Nesta linha de pensamento, o autor reconhece que a expressão “função pública” se associa, geralmente, a três ideias-chave:

- Trata-se de uma actividade exercida ao serviço de pessoas colectivas de natureza pública;
- Abrange um conjunto de trabalhadores submetidos ao estatuto disciplinado pelo direito público;
- Constitui um regime jurídico aplicável a uma parte da Administração Pública.

A tendência para profissionalizar a administração fez surgir os primeiros estatutos de funcionário público, com um conjunto de direitos, obrigações e garantias, em diversos países. Acreditava-se que este deveria servir o interesse público e não a classe política (Rocha, 2001a). Nesse sentido, este modelo assenta no recrutamento, selecção e promoção na carreira com base no mérito provado em concurso; na representatividade social; na protecção do funcionário e neutralidade face ao poder político; e na unidade do serviço. Se atendermos à especificidade de quem trabalha no serviço da Administração Local (funcionário ou trabalhador), o funcionário deverá ser “alguém que integra a responsabilidade da cidadania no exercício da sua actividade. (...) Quando o funcionário público funda a razão de ser da sua actividade (identidade ética) no conceito de cidadania democrática, a sua postura surge a uma nova luz, nomeadamente, com a necessidade de prestação de contas à comunidade a que pertence, como consequência da moral democrática” (Bilhim, 2004a: 50).

Durante o período de consolidação do *Welfare State*, sobretudo a partir da II Guerra Mundial, assistiu-se a um crescimento exponencial da burocracia profissional e tecnocrática, constituída por mais e diferentes trabalhadores públicos a assumirem novas funções sociais do Estado, desde médicos e professores a assistentes sociais (Rocha, 2005). Trata-se de profissionais com autonomia técnico-científica, contribuindo para o surgimento de hierarquias laterais que colocaram em causa o modelo tradicional, já que reivindicava cada vez mais poder no processo de decisão, invocando os seus conhecimentos. O modelo de carreira começou, por esta via e em alguns países, a ser posto em causa, dando origem a modelos que privilegiavam a contratação como meio de contornar o poder informal de altos dirigentes públicos protegidos pelo sistema de carreira.

A partir dos anos 80 e 90, a prática de contratualização de objectivos individuais com os altos dirigentes públicos, até então restrita a este segmento profissional, tende generalizar-se aos vários grupos profissionais. Assistiu-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.

Para fazer face aos novos desafios, muitos países da Europa introduziram alguns mecanismos e instrumentos que caracterizam o sistema de contratação, como a gestão por objectivos, mas mantiveram um sistema de carreira. Porém, apesar das tendências recentes demonstrarem que os regimes de emprego tenderam para sistemas de contratação individual, não é possível afirmar, para a generalidade dos países da UE, a predominância de um modelo de regime de emprego público de carreira ou de contratação individual. Observa-se antes a existência de sistemas compósitos que combinam vários mecanismos e critérios de recrutamento, selecção e emprego público.

Neste contexto, iremos seguir de perto algumas das principais conclusões obtidas por uma equipa de investigadores (Rato *et al.*, 2007) que elaborou uma análise comparativa dos sistemas de emprego em nove países (Alemanha, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Reino Unido, Suécia e Suíça). Os autores referem a esse propósito a “dualidade de regimes de emprego”

que se prende, por um lado, com a natureza jurídico-legal da relação contratual e, por outro, com os âmbitos da sua aplicação.

Assim, uma primeira ilação fundamental a reter é que o tipo de organização da administração pública e o seu grau de desconcentração e descentralização afectam e diferenciam significativamente a distribuição do emprego público por níveis administrativos, nos diferentes países<sup>29</sup>. Daí que o peso do emprego público possa variar muito em função dos países: desde 11,9% para Espanha a 31,5% para Suécia (Rato *et al.*, 2007).

Em segundo lugar, na maioria dos países em análise, coexiste o regime de emprego público designado "nomeação", regido pelo direito público e pela lei geral do trabalho, definido pela figura jurídica do "contrato individual de trabalho". É certo que a repartição destas modalidades jurídicas é bastante desigual em função dos países em análise: o de nomeação é dominante em Espanha (60 %), Irlanda (58,7%) e França (55%), ao passo que o de contrato individual de trabalho (CIT) é-o no Reino Unido (90,7%), Itália (83%) e Finlândia (81%). Na Suécia verifica-se a exclusividade do contrato individual de trabalho. O outro lado da questão prende-se com o âmbito pessoal/ funcional dos regimes nos países em análise. Estes também se apresentam muito diversificados, sendo mais ou menos alargados e diversificados no que respeita às funções abrangidas. No entanto, apresenta-se comum o facto de o regime de nomeação abranger as funções de soberania (e.g. Magistrados, Diplomatas, Forças de Segurança), excepto no caso da Suécia.

Em terceiro lugar, os traços mais relevantes na definição daqueles dois regimes de emprego assentam no pressuposto de se observarem determinadas regras de conduta, como a independência de actuação, e deveres, como o de lealdade, consentâneos com o interesse público<sup>30</sup>.

Em quarto lugar, a tendência para a variabilidade em função dos países persiste se atendermos aos indicadores que geralmente são utilizados para caracterizar uma relação de emprego, como por exemplo: durabilidade do vínculo, remuneração em função da avaliação, possibilidade de despedimento,

<sup>29</sup> Também, segundo o *Eurostat*, o maior ou menor investimento em certos sectores ou serviços pode explicar o peso relativo do emprego público. Assim, com base nos dados do *Eurostat* relativos ao período 1995-2001, é possível observar que esse sector gera apenas 17% do emprego total português, abaixo da Espanha (17,1%) e da Grécia (18,4%), países que têm investido fortemente nas áreas ligadas às questões sociais

<sup>30</sup> Há, certamente, especificidades, em função dos países e a relação entre contrato individual de trabalho e o direito privado não é linear, podendo os trabalhadores serem enquadrados pelo direito público. Para uma exploração mais exaustiva cf. o relatório coordenado por H. Rato (2007) disponível *on-line*.

entre outros aspectos. O que pode ser identificado como comum a todos os países prende-se com alguns dos procedimentos que têm que ver apenas com a publicitação de vagas e a exigência de transparência dos processos no que respeita às formas de recrutamento, assim como o papel dos representantes dos trabalhadores, ainda que sob diversas formas de representação e de processos de intervenção.

Ora, tendo em atenção estes traços esquematicamente aqui apresentados, os países analisados aproximam-se, tendencialmente, ora de *sistemas de carreira* (que privilegiam a confiança política e os valores de imparcialidade e equidade), ora de *sistemas de contratação individual* (que privilegiam a contratualização de objectivos e a orientação e responsabilização em função de resultados). A maioria deles, porém, apresenta um "sistema híbrido" em termos de conteúdos funcionais, como é o caso da Alemanha, França, Reino Unido e Itália (onde se verifica uma dispersão de carreiras, não em termos de conteúdos funcionais, mas em diferenciação geográfica e/ou sectorial); o sistema é condensado em poucas carreiras na Irlanda, expresso em diversas carreiras na Espanha e reduzido às funções de soberania na Suíça, Finlândia e Suécia. Esta análise comparativa é relevante numa altura em que Portugal se debate com as debilidades de profissionalização dos seus dirigentes e do perfil dos recursos humanos, tendo aprovado um novo diploma que aproxima o regime de emprego público a um regime de contratação individual, exposto de seguida.

### 2.3.2. Tendência para a individualização da contratualização

O enfraquecimento de certos referentes do Estado-providência, como a estabilidade de emprego e a garantia de certos direitos/ concessões profissionais, é visível, por exemplo, nas actuais transformações no Código de Trabalho. A entrada em vigor, a partir de Janeiro de 2009, da Lei n.º 12-A/2008 de 27 de Fevereiro afectará os diversos corpos profissionais que trabalham sob a alçada directa do Estado e em contacto com o grande público. O fim do estatuto de "funcionário público" e a sua subjugação a um "contrato de trabalho em funções públicas" não exprime apenas uma mudança terminológica. Ela representa e enfatiza a "contratualização liberal individualista" (Santos, 1998) dominante na definição das relações de trabalho e de emprego.

Antes de mais, importa referir que se assiste ao fim de uma "massificação" da cultura do trabalhador, no caso do sector económico privado, ou do estatuto

de funcionário, para o sector público. Este processo teve início sobretudo a partir da crise económica do choque petrolífero, das reestruturações produtivas e da aceleração da globalização da economia. Por sua vez, no contexto de um neoliberalismo como configuração ideológica dominante, a desregulamentação do mercado de trabalho teve um acolhimento favorável no quadro das políticas de restrição da intervenção do Estado a um *Estado mínimo*.

Neste contexto, têm vindo a ser adoptadas outras formas de abordar a relação contratual no domínio das políticas e acção públicas. A ênfase na "contratualização liberal individualista" (Santos, 1998) exprime a orientação dominante na definição das relações de trabalho e de emprego, já que esta assenta na ideia de um contrato do direito civil celebrado entre indivíduos, independentes e com autonomia entre si, longe do modelo de contrato social entre colectivos de interesses sociais divergentes. De resto, a actual premissa da relação contratual recupera, em grande medida, a fundamentação clássica neoliberal dominante até aos anos 70 do século XX. Ou seja, a regulação da oferta e da procura de emprego assentava na assunção do pressuposto da independência e racionalidade limitada dos actores sociais envolvidos na relação que atingia o seu equilíbrio através da definição de um nível salarial adequado. Sem pretender expor aqui, de forma exaustiva, as limitações deste raciocínio de base e as críticas que lhe foram dirigidas (Marques, 2001, 2006b) refira-se a similitude face ao contexto actual.

Uma das manifestações mais evidentes prende-se com a evolução recente da individualização das relações de trabalho associada a novas formas de contratualização que escapam às relações "típicas" de emprego por comparação com a norma vigente de contrato de trabalho permanente. Para Foucarde (1992), uma situação típica de emprego pressupõe três elementos essenciais: *i*) durabilidade da relação de emprego; *ii*) unicidade do empregador e pertença a um serviço organizado; *iii*) horário a tempo inteiro com salário equivalente. Em oposição, por situações "atípicas" de emprego entendem-se todas aquelas que resultam da não verificação de qualquer daqueles elementos referidos. De um modo geral, estas formas atípicas de trabalho podem ir desde actividades simplesmente não declaradas<sup>31</sup>, a formas de contratos temporários, a tempo inteiro ou a tempo parcial.

<sup>31</sup> Por exemplo o "emprego dissimulado" que, sem ser ilegal em si, não é declarado a uma ou mais autoridades administrativas que dele devem ter conhecimento e que, por esta via, se encontra subtraído à regulamentação e tributação ou à uma redução das prestações de segurança social.

Ora, tal permitiu que se tenha vindo a assistir a uma diversidade crescente dos estatutos sociais assumidos pelos diversos grupos profissionais, contribuindo para uma segmentação do mercado de trabalho caracterizado por trajectórias profissionais diversificadas no interior de uma mesma organização (Marques, 2001, 2005, 2006a). A profusão destes estatutos decorre de imperativos económico-políticos, mas também de recomposições técnico-organizacionais e, ainda, de dispositivos públicos de apoio ao emprego e formação, pelo que temos hoje uma mão-de-obra heterogénea composta por trabalhadores "estáveis", "precários", "prestadores de serviços", "estagiários" e "bolseiros"... Por sua vez, as suas trajectórias profissionais, além de não se apresentarem homogéneas, também não se apresentam lineares. Ou seja, com as deslocalizações das empresas e as constantes mutações tecnológicas e comunicacionais, um número crescente de trabalhadores com muitos anos de serviço têm enfrentando o desemprego, para além de muitos destes apresentarem problemas sérios de reconversão profissional fruto ou do baixo nível de qualificação escolar ou da idade avançada.

Assim, face à evolução dos modelos de administração e de emprego público importa perceber em que medida os actuais dispositivos de responsabilização dos dirigentes públicos e de avaliação de desempenho dos trabalhadores contribuem para a existência de organizações autárquicas cada vez mais eficazes e eficientes, prestadoras de serviços qualificados, capazes de responder adequadamente às exigências e expectativas dos cidadãos do século XXI. Tendo como cenário um modelo *pós-managerialista* em que a cidadania, a participação activa e a responsabilização ganham relevo, será crucial assegurar que a evolução dos regimes de emprego público se pautar por modelos de administração e responsabilização de dirigentes e profissionais inscritos em relações de confiança e de durabilidade.

### 3.2 Formação e Desenvolvimento de Competências

A temática da formação profissional e do desenvolvimento de competências nas actuais sociedades, em geral e na Administração Local em particular, têm vindo a merecer particular atenção não só junto dos especialistas e estudiosos desta área científica, como também dos actores e decisores políticos. Com efeito, a complexidade crescente dos problemas sociais, as profundas transformações no sentido da desburocratização, obtenção de resultados e eficiência da prestação dos serviços públicos a que as autarquias são solicitadas a responderem, têm conduzido o debate em torno das políticas de

emprego e formação. 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.

### **3.1. Programa Foral: um ciclo de programação que se encerra?**

A questão que se coloca quando se realiza um balanço geral 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. Mais do que isso, importa perspectivar este património no quadro do QREN (2007-2013), em particular no que diz respeito às medidas e aos programas de incentivo à formação contínua, nas suas diversas modalidades e tipologias.

É inquestionável que o *Programa Foral* (2000)<sup>32</sup> se apresentou, simultaneamente, como uma "oportunidade" e um "desafio" no contexto da reforma das instâncias públicas, comum à OCDE, e indissociável do processo de integração económica de natureza supranacional, nomeadamente no processo de construção da União Europeia. Dirigido às entidades autárquicas (e.g. municípios, freguesias, associação de municípios e de freguesias, áreas metropolitanas, comunidades intermunicipais), este programa contemplou 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;

<sup>32</sup> O *Programa Foral* é consequência de uma Resolução de Conselho de Ministros n.º 171/2000 de 9 de Dezembro e visou apoiar a formação profissional contínua dos funcionários da administração local, no quadro do Eixo 1 dos Programas Operacionais Regionais, em articulação com a modernização do processo administrativo e organizacional das autarquias.

- 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.

Após alguns anos de execução dos planos de formação previstos, foram visíveis algumas transformações induzidas nas competências dos trabalhadores 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 organizaram-se, por sua vez, 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" e "programas de formação de formadores".

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), as dificuldades observadas 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 marcada por fortes assimetrias que discriminam negativamente os grupos profissionais 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 exterioridade em relação aos destinatários e aos seus contextos de trabalho, o que não pode deixar de ser relacionado com o fraco envolvimento



mento da generalidade dos destinatários na construção da oferta formativa;

- “Invisibilidade” ou inexistência de “efeitos organizacionais”, não alheia à ausência de práticas sistemáticas de regulação e de 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” que se manifesta na pouca sensibilidade para a formação como investimento no desenvolvimento organizacional, por parte quer das chefias, quer dos eleitos;
- 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 desenvolvimento organizacional, quer dos processos de formação nas suas estruturas e lógicas de organização e funcionamento.

Com efeito, em termos de balanço geral do *Programa Foral*, poder-se-á dizer que o caminho percorrido nestes últimos sete anos foi importante, já que permitiu romper com algumas práticas instaladas no que diz respeito: às modalidades de intervenção dominantes e às temáticas de formação privilegiadas; na explicitação e consciencialização da necessidade de outros perfis profissionais, como por exemplo de gestores de formação; na premência de uma formação contínua em termos individuais e colectivos, pressupondo novas práticas de gestão de organização do trabalho e de cultura organizacional.

Porém, muito caminho há ainda a percorrer. Como veremos a partir de alguns dos indicadores disponíveis nos Balanços Sociais, as estruturas profissionais e formativas revelam persistentes fragilidades no tecido dos municípios portugueses. Por conseguinte, estas não se apresentam passíveis de uma abordagem generalista e transversal à generalidade dos municípios, já que os contrastes são claros entre eles, os problemas e desafios são diferenciados e distintos em função da envolvente sócio-territorial de actuação municipal.

### 3.2. Orientações para o Desenvolvimento de Competências

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 (altas qualificações *versus* baixas qualificações). Neste contexto, torna-se crucial desenvolver o potencial do “capital humano” e a valorização das competências no contexto da gestão dos recursos humanos.

#### 3.2.1. Potenciar o “capital humano”

As mudanças no sistema produtivo e de emprego, bem como nos sistemas de educação e formação exprimem crescentes exigências de flexibilidade, globalização dos mercados, competitividade internacional, volatilidade de saberes e competências, instabilidade e diferenciação dos consumos e estilos de vida dos indivíduos, entre outros factores. Num sentido abrangente, estamos perante um movimento de reestruturação formativo e profissional que se afigura, simultaneamente, global e transnacional, assente numa abordagem neo-liberal, sendo caracterizado por lógicas baseadas na descentralização, desregulação, privatização e flexibilização das relações sociais de trabalho (Boyer, 1998).

Um outro lado desta questão da reforma e modernização da Administração Local prende-se com a importância do capital humano, ou seja, do perfil de competências e de profissionalidade dos recursos humanos disponíveis, do seu envolvimento e motivação na concretização dos objectivos/ missão dos serviços, da existência de mecanismos de incentivo e de avaliação do desempenho, entre outros aspectos. Também a este nível as debilidades são muitas e persistentes e o diagnóstico está feito (cf. Capítulos II e III).

Veremos que 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. Como é possível constatar, não se trata aqui de um problema que derive directamente de um hipotético estatuto político menor das autarquias locais

portuguesas. De resto, ao atender-se ao disposto na *Carta Europeia de Autonomia Local* (1985), ratificada por Portugal em 1990, percebe-se que o princípio da autonomia do poder local está, de facto, no que se refere, em particular, à autonomia administrativa, largamente salvaguardado. Segundo se pode ler no Artigo 6.º deste diploma:

*"1. Sem prejuízo de disposições gerais estabelecidas por lei, as autarquias locais devem poder definir as estruturas administrativas internas de que entendam dotar-se, tendo em vista adaptá-las às suas necessidades específicas, a fim de permitir uma gestão eficaz.*

*2. O estatuto do pessoal autárquico deve permitir um recrutamento de qualidade baseado em princípios de mérito e de competência. Para este efeito, o estatuto deve fixar as condições adequadas de formação, de remuneração e de perspectivas de carreira."* (Diário da República, 1990: 4348)

A legislação subsequente relativa aos "regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas" (Lei n.º 12-A/2008 de 27 de Fevereiro) salvaguarda, no n.º 2 do seu Artigo 3.º, a especificidade da administração local: "A presente lei é também aplicável, com as necessárias adaptações, designadamente no que respeita às competências em matéria administrativa dos correspondentes órgãos de governo próprio, aos serviços das administrações regionais e autárquicas" (Diário da República, 2008: 1326-2).

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) – texto da autoria de uma equipa coordenada por Roberto Carneiro – é feito um conjunto de apreciações que se afiguram particularmente relevantes 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 (melhoria das qualificações, inovação e modernização, criação de emprego e 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 qualitativos de escolarização no ensino secundário" (Carneiro, 2007: 7). Com efeito, 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. Assim, 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" (idem: *ibidem*). 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" (idem: *ibidem*). 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" (idem, *ibidem*: 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" (idem, *ibidem*: 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" (idem, *ibidem*: 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.

A própria arquitectura do actual sistema português de educação e formação é caracterizado pela grande diversidade de cursos (tecnológicos, profissionais, ensino artístico, educação-formação, especialização tecnológica) e dos parceiros envolvidos nesta formação (escolas profissionais, secundárias,

outras instituições). Daí que se torne necessário “construir uma rede de ofertas consistente, coerente e necessariamente muito bem articulada em cada território” (Carneiro, 2007: 77).

Ao aprofundar o problema do lado da procura de formação, o diagnóstico realizado pela equipa coordenada por Carneiro vem especificar algumas dificuldades adicionais que, embora centradas mais na realidade das PME, podem se adequar à realidade existente na Administração Local:

- “As baixas qualificações de partida dos activos dificilmente atraem mais qualificações, por iniciativa autónoma do jovem ou adulto desqualificado;
- As empresas, sobretudo as PME, investem muito pouco na qualificação permanente dos seus trabalhadores;
- O incentivo a que os trabalhadores procurem *per si* formação permanente é muito escasso, não havendo políticas claras nas PME para que os trabalhadores percebam os ganhos marginais de tais investimentos pessoais;
- A mobilidade ascendente e horizontal do emprego, sustentada na melhoria das qualificações, é uma estratégia muito pouco seguida pelos trabalhadores pouco qualificados, amarrados a muito baixas expectativas de mobilidade;
- Neste quadro de aprendizagem ao longo da vida destinada a activos pouco qualificados, só serviços de proximidade, orientados por uma pedagogia de proximidade, subordinada a um grande respeito pelas situações pessoais de cada trabalhador, dando origem a planos individuais de aprendizagem, podem surtir a eficácia esperada;
- A acessibilidade é um outro princípio central, aliado ao anterior, que implica “(...) acções de sensibilização, serviços de proximidade, intervenções territoriais, complementaridade entre a intervenção pública e a acção das empresas, em prol da qualificação dos activos, articulação local entre redes de oferta, por vezes sobrepostas e de costas voltadas. Não bastará, como já se sabe, estruturar uma oferta muito distribuída capilarmente pelo território e esperar que a educação e formação de adultos (EFA) atinja o alvo de qualificar os menos qualificados” (Carneiro, 2007: 78-79).

Por último, é ainda sublinhado que “a regressão na procura de educação e formação está a ocorrer em algumas sub-regiões do país, particularmente no Norte. Ora, estes factos assinalam contextos de acção que têm profundas

implicações em torno dos modelos de desenvolvimento social e que questionam as políticas e as prioridades assinaladas no POPH” (idem, ibidem: 80). Daqui decorrem várias implicações, das quais destacamos a conclusão de que este Programa Operacional do Potencial Humano, tal como se encontra neste momento estruturado, “fica aquém da oportunidade de, uma vez por todas, ultrapassar o *falso consenso* sobre o tema das qualificações, introduzindo o tema da procura e privilegiando as soluções e instituições que garantam uma maior proximidade às dinâmicas empresariais” (idem, ibidem: 41).

### 3.2.2. Flexibilização das relações de emprego assente na valorização das competências

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. Com efeito, face às transformações dos modelos de governação local que temos vindo a expor ao longo deste relatório, 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.

Porém, 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. 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, bem como nos restantes países da Europa. Não só o entendimento em torno da "flexibilidade"<sup>33</sup> 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 (Rodrigues, 1991, Rebelo, 2003; Almeida e Rebelo, 2004).

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 – que se têm vindo a reclamar da parte dos poderes públicos medidas activas de emprego.

<sup>33</sup> O conceito de flexibilidade pode apresentar várias definições e, como tal, prestar-se a algumas ambiguidades, 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 Goudswaard e Nanteuil (2000), no quadro da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho.

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 assegurar a *qualidade de emprego*. Isto é, pretende-se atender às exigências de um mercado de trabalho constituído por trabalhadores que sejam, simultaneamente, flexíveis, polyvalentes 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, vali-

dando (e reconhecendo) o seu alargamento de competências (Le Boterf, 2005, 2006).

### 3.3. Para uma construção de competências individuais e colectivas

É pela *centralidade das competências* e do desenvolvimento de um *profissionalismo novo* que se distinguirão as economias e as sociedades. O repto que a "Agenda de Lisboa" (2000) lançou a todos os Estados-Membros foi o de cada um encontrar o seu modelo de desenvolvimento económico no sentido da competitividade, do emprego e da coesão social. Estas premissas assentam no desafio da criação de emprego, da promoção da empregabilidade através do reforço das qualificações e da *Aprendizagem ao Longo da Vida* dos trabalhadores e, ainda, da garantia de igualdade de oportunidades e de inclusão dos diferentes grupos sociais a todos os níveis da acção social.

#### 3.3.1. Qualificações e competências

Os conceitos de qualificação e de competências exprimem uma historicidade e relatividade relevantes encontrando-se associados a longas querelas e debates teóricos nas últimas décadas. Conscientes de que a sua análise se apresenta complexa e polissémica recorreremos, neste estudo, às clarificações já operadas por vários autores (Alaluf, 1991, 1986; Lopes, 1990; Kóvacs, et al., 1990; Le Boterf, 2006; Moura et al., 2007).

Assim, antes de mais, importa ter presente que as qualificações têm variado muito, não só em função das tecnologias, como do modelo organizacional adoptado. A opção por configurações organizacionais, tais como a *burocracia mecânica* e a *estrutura divisional* (Mintzberg, 1995:409-456), tem implicações sobre a estrutura das qualificações, ao apresentar taxas muito baixas de pessoal de enquadramento, de pessoal técnico e de operários qualificados (Rodrigues, 1991:140). Já, por sua vez, os modelos não *tayloristas*, como a *estrutura simples* e a *estrutura matricial* (Mintzberg, 1995: 335 e 194), que tendem a difundir-se cada vez mais enquanto suportes a uma adequada exploração do novo paradigma técnico-económico, provocam normalmente uma aceleração no processo de renovação das qualificações.

Associado, portanto, à evolução dos modelos de organização de trabalho *tayloristas/ fordistas*, para modelos participativos e descentralizados, é possível identificar três dimensões fundamentais da qualificação.

- *Qualificação do indivíduo* – conhecimentos e habilidades que o indivíduo adquiriu durante a sua formação geral e profissional, bem como através da sua experiência profissional.
- *Qualificação do emprego* – requisitos exigidos para se ocupar um posto de trabalho, traduzidos em aptidões, conhecimentos e comportamentos necessários para o desempenho de uma função e para a execução de tarefas específicas.
- *Qualificação profissional* – classificação do emprego, decorrente de uma descrição e análise de funções, servindo de base ao estabelecimento de remunerações e ao posicionamento hierárquico dos indivíduos no contexto organizacional.

Face aos desafios da globalização e da competitividade, as organizações têm de se dotar de recursos humanos que sejam capazes de mobilizar o seu conhecimento para darem uma resposta atempada, em contexto de acção e de interacção, às constantes mutações do mercado. Ao se passar de uma lógica *taylorista* de organização do trabalho, centrada no *posto de trabalho*, para uma lógica *pós-taylorista* centrada na *situação do trabalho*, a qualificação redefine-se no sentido de se articular com a competência. Não se trata de eliminar uma expressão por outra, mas de ser-se capaz de posicionar os contributos que ambas introduzem ao se enfatizar a missão, a informação, a cultura e as *competências* como elementos centrais em qualquer organização.

O início de uma carreira profissional exige a detenção de uma formação inicial (certificada através de um diploma). Esta valida a detenção de conhecimentos e saberes e permanece como um "filtro" relevante no acesso ao mercado de trabalho. Porém, a formação inicial deverá enriquecer-se pela construção de competências ao longo da vida. Neste sentido, importa que as organizações sejam capazes de identificarem as competências necessárias ao cabal desempenho de uma função, maximizando a potencialidade desta no todo organizacional, através de uma satisfatória selecção de recursos humanos.

Seguindo de perto Le Boterf (2006), actualmente, os desafios da gestão e do desenvolvimento de competências pelas organizações passa por assumir os seguintes pressupostos:

- *A competência assenta cada vez mais em prescrições abertas de actividades.* Numa economia de serviços, central na nova economia, as modalidades de realização das actividades profissionais pressupõem "esquemas operatórios" assentes em dimensões ao nível relacional e



comportamental. Tal pressupõe o domínio de um "saber agir" e de uma mobilização da subjectividade dos profissionais, da sua motivação e confiança.

- *Agir com competência supõe interagir com outrem.* Assim, as competências comportam, simultaneamente, uma dupla dimensão individual e colectiva. As razões que explicam esta dupla natureza são as seguintes: para se agir com competência, o profissional terá de combinar os seus próprios recursos (conhecimentos, saber-fazer, qualidades, cultura, experiência), com os recursos externos (redes de conhecimentos, relatórios, manuais e procedimentos), num contexto de cooperação com outros profissionais, serviços ou instituições.
- *Ser competente pressupõe uma disposição para agir.* Esta não se confunde com um somatório de saberes-agir ou uma listagem, estanque; pelo contrário, assumem-se as competências como um processo, uma construção que combina actores e contextos, capacidades e recursos, disposições para agir e dispositivos organizacionais.
- *Aos itinerários profissionais associam-se combinatórias de saberes.* Quando se trata de gerir situações profissionais complexas e tomar iniciativas responsabilizadoras é necessário que o profissional defina combinatórias de saberes específicas dos contextos em acção, em especial, face a novas situações que devem ser geridas de forma integrada e contínua.
- *Há uma distinção entre competência exigida e competência real.* Enquanto a competência exigida se refere à tarefa prescrita, esta é descrita em termos de finalidades ou de missões, de exigências profissionais (e.g. segurança, fiabilidade) e de condições ou constrangimentos de aplicação. A competência real é "invisível"; é o "esquema operativo", a "disposição para agir", o "saber combinatório", podendo apenas ser aferidos através da observação da actividade.
- *A competência apela à responsabilidade partilhada e à cooperação eficaz.* De forma esquemática, esta configura um triângulo composto por *saber interagir* (remete para a mobilização de recursos), *querer interagir* (centrado na motivação pessoal do indivíduo e no contexto mais ou menos estimulante em que se insere) e *poder interagir* (pressupõe a existência de um contexto, de uma organização de trabalho, de um modelo de gestão, de condições sociais que tornem possível e legítimo que o indivíduo assuma responsabilidade e riscos).
- *Qualquer que seja a competência, esta deverá permitir ser avaliada.* Trata-se de uma questão central inerente a todos os processos de ges-

ção e de desenvolvimento das competências nas organizações. São necessários consensos entre gestores e indivíduos e negociações com os diversos parceiros sociais quanto aos processos e critérios de avaliação.

Segundo Aubret *et al.* (1993), em qualquer desempenho e situação profissional poder-se-ão verificar três níveis de competências:

- As *competências de imitação*, que permitem uma reprodução da acção em situações que sejam semelhantes, sem necessidade de compreensão dos princípios que lhe estão subjacentes. São competências necessárias às actividades de execução, repetitivas e automatizadas.
- As *competências de transposição (transferabilidade)*, que permitem fazer face a situações imprevistas, através de um raciocínio por analogia entre a situação do momento e outra vivida anteriormente; trata-se de adaptar conhecimentos gerais a situações específicas.
- As *competências de inovação*, que possibilitam a resposta eficaz a problemas completamente novos, que requeiram uma solução não pré-determinada; são situações que exigem do indivíduo a capacidade de pesquisar, conceber, criar (e.g. capacidade de transformar a informação em conhecimento).

Para uma organização ou parte dela, num grupo profissional ou transversal a vários sectores, ao longo do dia ou numa parte específica do exercício da actividade, estes três níveis de competência podem apresentar-se de forma isolada ou combinada. Isso dependerá da necessidade de responder à crescente complexidade das situações profissionais a gerir, da importância dos *interfaces*, do grau de exigência de inovação, da evolução da organização do trabalho, do desenvolvimento das vantagens competitivas, entre outros aspectos.

Não sendo possível defender nenhum *one best way*, as competências englobam vários tipos de saberes (desde os mais rotineiros e simples aos mais técnicos e abstractos), atitudes cognitivas e comportamentais, motivações e disposições (desde traços de carácter, atitudes e valores). Com efeito, a prescrição de funções e tarefas que encaixava no modelo gestor *taylorista-fordista* deixa de ser hoje suficiente para a maioria das actividades exercidas nas organizações privadas e públicas. Por sua vez, é possível identificar processos diferenciados de recombinação de saberes e competências. Por um lado, há a percepção da importância quer do conhecimento "codifi-

cado", formal, obtido, mas também do conhecimento "tácito", ou seja, do conhecimento recontextualizado, tomando como base os parâmetros das situações de trabalho concretas; por outro, a auto-concepção sobre como se deve fazer o trabalho, ou seja, a assumpção do monopólio do conhecimento, por parte dos grupos profissionais, pressupõe a incorporação de responsabilidade e autonomia como traços constitutivos e estruturantes da sua profissionalidade, que funcionam como *modus operandi* na resolução de imprevistos e incertezas.

Na verdade, cada vez mais os trabalhadores mobilizam *conhecimento situado* em contextos e lógicas organizacionais específicas, bem como em intersecção entre o Estado e a sociedade. É neste sentido que se poderá compreender o impacto da sociedade do conhecimento e as consequências daí decorrentes no que diz respeito aos conhecimentos, saberes e competências exigidas. Ora, um dos postulados da sociedade do conhecimento, reforçado com a difusão da Nova Gestão Pública, tem sido o de desenvolver justamente a capacidade contínua de governação auto-regulada dos grupos profissionais. Isto significa que estes são obrigados a mobilizar uma multiplicidade de variáveis em contexto incerto e globalizado, gerir redes complexas de processos e de comportamentos de diferentes actores sociais (e.g. grupos profissionais, parceiros sociais, grupos de pressão, grupos políticos, instituições sociais e empresas privadas), responder com eficácia e eficiência aos objectivos ou resultados que definem a missão do serviço, disponibilizando-se adequados sistemas de motivação, avaliação e compensação do mérito (e.g. avaliação de desempenho).

### **3.3.2. Reversibilidade e avaliação de percursos formativos**

O paradigma de uma formação linear e finalizada com a obtenção da licenciatura ou de um certificado escolar-profissional encontra-se, em grande medida, ultrapassado. As mudanças nas relações de trabalho, no estatuto e conteúdo das actividades exercidas, bem como nos modelos técnico-organizacionais de suporte ao desenvolvimento de uma "sociedade de conhecimento" exigem outros paradigmas assentes na *Aprendizagem ao longo da vida* e na necessidade de cada um, individual e colectivamente, se preparar para a gestão da sua carreira. Assim, a mobilização de competências técnico-científicas e transversais pressupõe que trabalhadores perspetivem os seus "futuros profissionais possíveis", que passam pela aprendizagem contínua em domínios e áreas afins da actividade profissional.

No momento actual, em que a Administração Local aposta na inovação, no conhecimento e na modernização tecnológica, bem como na melhoria qualitativa dos serviços prestados ao cidadão/ munícipe, torna-se imperativa a evolução para este modelo que, baseado em comportamentos de sucesso, poderá assegurar uma gestão mais eficaz e estratégica do seu potencial humano. Assim, a definição, a avaliação e o desenvolvimento de competências poderá contribuir para potenciar a desejável articulação entre os objectivos estratégicos das autarquias e os objectivos sectoriais/ individuais dos trabalhadores.

Neste contexto, por exemplo, o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP)<sup>34</sup>, actualmente em vigor, rege-se por um conjunto de princípios que pressupõe um estudo de funções e uma definição objectiva das competências. Este instrumento visa contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública, para a coerência e harmonia da acção dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências. Entre os seus princípios destacam-se os que se apresentam no Art. 3.º:

- Orientação para resultados, promovendo a excelência e a qualidade do serviço;
- Universalidade, assumindo-se como um sistema transversal a todos os serviços, organismos e grupos de pessoal da Administração Pública;
- Responsabilização e desenvolvimento, assumindo-se como um instrumento de orientação, avaliação e desenvolvimento dos dirigentes, trabalhadores e equipas para a obtenção de resultados e demonstração de competências profissionais;
- Reconhecimento e motivação, garantindo a diferenciação de desempenhos e promovendo uma gestão baseada na valorização das competências e do mérito;
- Transparência, assentando em critérios objectivos, regras claras e amplamente divulgadas;
- Coerência e integração, suportando uma gestão integrada de recursos humanos, em articulação com as políticas de recrutamento e selecção, formação profissional e desenvolvimento de carreira.

<sup>34</sup> Lei n.º 10/2004 de 22 de Março que cria o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública.

Os princípios consagrados no SIADAP, atrás enunciados, estão relacionados com a gestão de recursos humanos, articulando as áreas de recrutamento, selecção, formação e desenvolvimento na Administração Pública. Porém, este modelo tem vindo a ser alvo de algumas críticas por manter o primado de uma avaliação por objectivos, secundarizando a lógica de gestão por competências-chave. Com efeito, a reforma e modernização da Administração Pública será possível se esta se orientar por uma lógica de valorização e mobilização das competências dos seus recursos humanos e com a consequente construção estratégica de organizações qualificantes. Tal pressupõe capacidade de avaliação prévia das necessidades orgânicas dos serviços/ áreas de actuação municipal em termos de competências, permitindo desenhar estratégias planeadas de intervenção formativa, quer ao nível da aquisição das mesmas, quer ao nível da evolução de competências individuais e colectivas dos recursos humanos.

Neste contexto, não se defende uma perspectiva de *flexibilização quantitativa* dos recursos humanos na utilização deste instrumento do SIADAP, que se restringiria a fundamentar uma lógica de redução de efectivos com inequívocos custos humanos e financeiros, mas a qualificação de recursos humanos e o investimento na formação profissional ao serviço das organizações públicas numa perspectiva de *flexibilização qualitativa*. A gestão pelas competências significa reconhecer as capacidades operatórias gerais "mobilizadas"/ "construídas", individual e colectivamente, possibilitando o reconhecimento da criatividade, iniciativa e mérito do trabalhador. Assim, a contratualização de relações laborais assente numa lógica "duradoura e evolutiva" será relevante no quadro de uma organização qualificante que adopte um modelo de avaliação de desempenho baseada no cumprimento de resultados/ objectivos e na mobilização de competências.

#### 4. Estratégia de pesquisa empírica

A estratégia de pesquisa empírica adoptada assenta num conjunto de objectivos e pressupostos metodológicos que importa explicitar, tendo em atenção que se trata de um estudo de âmbito nacional e de cariz prospectivo centrado nas temáticas do emprego e formação na Administração Local. Para a sua concretização foram articulados vários enfoques metodológicos e respectivas técnicas de recolha e tratamento de informação, privilegiando-se a triangulação de fontes, planos observacionais e instrumentos de investigação.

#### 4.1. Objectivos e pressupostos metodológicos

Sabe-se que a investigação realizada em torno da temática da Administração Pública (Central/ Local) não tem sido fácil e isenta de alguns "traços ideológicos" (Gerry e Nogueira, 2000) porque esta ora se realizava por "académicos" e estes dificilmente tinham um conhecimento real dos quotidianos dos serviços públicos, das suas lógicas de funcionamento e das estratégias dos trabalhadores, ora por altos trabalhadores públicos que, beneficiando da proximidade, da experiência e de contactos privilegiados, desenvolviam análises mais "pragmáticas" sem os enquadramentos teóricos adequados. Entre uma postura e outra muitos estudos foram entretanto desenvolvidos.

Mais recentemente, fruto da existência de especialistas nesta temática, designadamente de ex-trabalhadores públicos e ex-políticos que transitaram para o mundo académico, bem como de académicos que foram destacados para funções públicas ou para a vida política, verifica-se que há já um assinalável acervo de conhecimentos, sustentado e corroborado por adequadas investigações empíricas sobre a Administração Pública<sup>35</sup>.

Por sua vez, a atenção quase que exclusivamente centrada na relação *dirigente / político* e *dirigente / gestor*, aliás visível através do manancial de teorias e perspectivas próximas das áreas disciplinares da gestão, tem conduzido a um menor conhecimento e investigação ao nível da dinâmica profissional, das configurações organizacionais e dos sistemas e mercados de emprego e formação.

Neste sentido, as ciências sociais têm vindo a contribuir para que outros "olhares" teóricos e metodológicos se revelem, delimitando objectos de estudo empíricos com pertinência e coerência teórica relevantes. Um desses objectos empíricos, que nos interessa aqui convocar, tem que ver com a problemática da formação profissional, objecto de particular atenção no âmbito do *Programa Foral*, mas também dos estudos dos perfis e vivências profissionais e dos comportamentos organizacionais na óptica do emprego na Administração Local.

Ora, estas reflexões iniciais justificam-se, em certa medida, para enquadrar os objectivos centrais e específicos do presente estudo que, por sua vez, fundamentam os pressupostos metodológicos seguidos. Estes articu-

<sup>35</sup> Contudo, os autores não deixam de referir que apesar das vantagens da "permeabilidade das fronteiras entre academia, burocracia e política", a persistência de características ideológicas fragilizaram, mesmo assim, algumas das análises teóricas e avaliações empíricas (Gerry e Nogueira, 2000).

lam etapas distintas entre si, porém articuladas de forma a se conseguir realizar um estudo que parte de uma análise da situação actual (anos 2006 e 2008, remontando a 2000 em determinados eixos temáticos) para uma avaliação prospectiva no sentido de se detectarem tendências futuras do emprego e formação na Administração Local (nos próximos cinco a dez anos). Com efeito, este estudo pretende estabelecer *a posteriori* referenciais de emprego e estratégias de formação profissional no âmbito da Administração Local.

Nesse sentido, foram delineadas três etapas fundamentais com finalidades distintas, a saber:

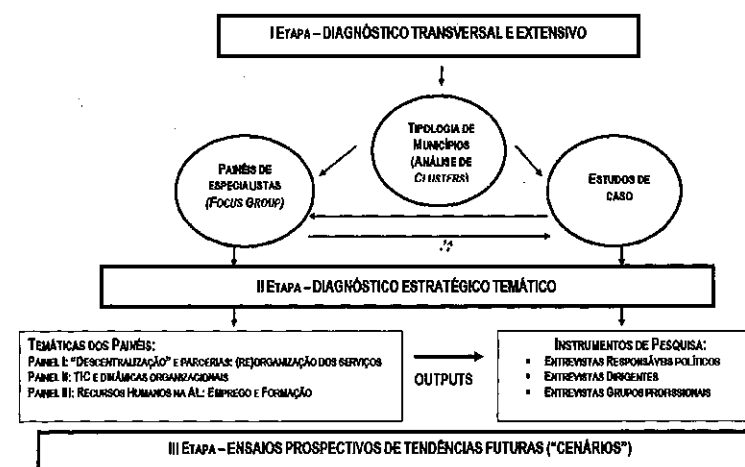
- **I Etapa: Diagnóstico transversal extensivo**, a partir dos Balanços Sociais disponibilizados pela DGAL (2006) e de outras fontes documentais (e.g. INE, Censos, CCDR) com o objectivo de se construir uma tipologia de municípios com base numa análise de *clusters*.
- **II Etapa: Diagnóstico estratégico temático**, fruto de dois momentos distintos da investigação: um primeiro, que resultou da realização de sessões de *Focus group* com um conjunto de especialistas em torno de temáticas privilegiadas no contexto desta investigação; um segundo, que se relacionou directamente com os *Estudos de Caso*, cuja unidade de análise foi circunscrita ao município, em especial aos grupos profissionais que o integram.
- **III Etapa: Ensaio prospectivos de tendências futuras** (próximo da lógica dos cenários), com base naqueles dois diagnósticos que representam, em termos de terminologia prospectiva, o "grau zero" do emprego e da formação na Administração Local. É de referir que esta etapa, apesar de se apresentar em termos de sequência lógica em terceiro lugar, foi sendo desenvolvida nas etapas precedentes<sup>36</sup>. Nesta aproximação à metodologia de cenários utilizaram-se técnicas de investigação de enfoque quantitativo e qualitativo de recolha e tratamento de dados.

Delimitado às autarquias municipais de Portugal Continental, este roteiro de investigação assenta num desenho de pesquisa que permite conferir, por um lado, uma imagem coerente do percurso e, por outro, uma descrição da escolha e planificação dos instrumentos de recolha e tratamento de informa-

<sup>36</sup> Até porque antes de se "construir cenários", há lugar à "construção da base" (Perestrelo, 2000).

ção (cf. Figura 1). Para uma melhor compreensão das suas etapas, especificidades, procedimentos e constrangimentos, passamos a descrever de seguida o nosso roteiro da investigação a partir dos enfoques metodológicos privilegiados.

Figura 1 - Desenho da pesquisa e respectivas etapas



#### 4.2. Enfoque "Quantitativo" – Tipologia de Municípios

A primeira aproximação ao nosso objecto de estudo foi feita a partir de uma recolha exaustiva das fontes documentais complementares disponíveis para a realização de um diagnóstico transversal extensivo. Pretendia-se, assim, nesta primeira fase do projecto, a construção de uma tipologia dos municípios através de uma análise de *clusters*. Esta técnica é adequada quando se pretende explorar os dados e quando se tem de lidar com uma amostra que não é homogénea (Reis, 1997; Pestana e Gageiro, 1998). Ora, tendo presente justamente o facto de a realidade municipal portuguesa ser caracterizada pela sua heterogeneidade a vários níveis, incluindo ao nível do emprego e da formação que, como sabemos, constituem objectos centrais deste estudo, importa proceder à classificação dos municípios de forma a organizar conjuntos relativamente homogéneos (observando as suas semelhanças e dissimelhanças), constituindo *clusters*. Assim, as informações recolhidas permitem-nos analisar de forma tão exaustiva quanto possível a realidade em

estudo, bem como avançar, na medida do possível, para a selecção dos *Estudos de caso* que se pretendem realizar numa fase seguinte da investigação<sup>37</sup>.

#### **4.2.1. Fontes documentais**

No período de tempo referenciado – 2000 a 2006 – recolheram-se, a partir da consulta dos documentos electrónicos publicados no *síte* do INE (Instituto Nacional de Estatística), indicadores de caracterização sócio-demográfica para os 308 municípios portugueses. Igualmente, a equipa de investigação estabeleceu contactos telefónicos junto das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR'S), das Comunidades Urbanas, das Associações de Municípios e do Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local (STAL) no sentido de obter os dados que constam dos *Balanços Sociais*<sup>38</sup> e que permitem fazer a primeira radiografia dos municípios portugueses<sup>39</sup>. Em todos estes contactos estabelecidos, foi garantida a confidencialidade da informação fornecida, assumindo-se o compromisso de a não transmitir a terceiros.

Perante os prazos apertados e face às dificuldades sentidas na recolha da informação sistematizada e abrangendo o território nacional (apesar de algumas das instituições contactadas terem enviado a informação)<sup>40</sup>, entendeu-se que o melhor seria direccionar os esforços junto da Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), na qualidade de instituição responsável pela recolha e

<sup>37</sup> A equipa responsável pela investigação reuniu-se com a Direcção do Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA) para definir estratégias ao nível da problemática, dos objectivos do estudo e dos procedimentos metodológicos a seguir. Nesta reunião ficou acordado que a selecção dos municípios para os *Estudos de caso* seria feita com base na construção de uma tipologia das autarquias locais.

<sup>38</sup> Os *Balanços Sociais* são um instrumento de gestão tornado obrigatório nos serviços da Administração Pública com 50 trabalhadores ou mais e são elaborados, anualmente, por força do Decreto-lei n.º 190/96, de 9 Outubro.

<sup>39</sup> Pretendeu-se recolher toda a documentação e informação estatística disponível sobre o emprego e a formação na Administração Local, desagregada por município. A informação solicitada junto das instituições contactadas variou em função da sua área de intervenção. Assim, enquanto às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional solicitou-se os balanços sociais relativos aos anos de 2003 e 2004 (período temporal em que estas entidades eram responsáveis pela recolha desta informação junto das autarquias locais); às Associações de Municípios e Comunidades Urbanas a principal preocupação foi a de recolher toda a documentação e estudos que abordassem, de uma forma geral, as vertentes do emprego e da formação; e, finalmente, com base no artigo 4.º do Decreto-lei 190/96 de 19 de Outubro, que define que as cópias dos balanços sociais poderiam ser requeridas pelas organizações sindicais, foi contactado o Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local (STAL).

tratamento da informação dos balanços sociais. Por este motivo, submetemos à DGAL um pedido formal através de ofício para obter esta informação, no qual se apresentava o projecto de investigação, a equipa de investigação, os objectivos gerais e específicos do estudo, entre outros aspectos.

#### **4.2.2. Constituição da amostra por dimensões**

A partir da base de sondagem constituída pelos balanços sociais relativos a 2006<sup>41</sup>, foi-nos possível delimitar a amostra deste estudo a 253 municípios do total de 278 municípios que se encontram distribuídos por Portugal continental. Ficaram de fora os municípios que integram o Arquipélago dos Açores e da Madeira porque detêm especificidades resultantes do seu estatuto de região autónoma, assim como 43 municípios que, por falta de envio do documento ou por razões alheias ao nosso conhecimento, não constavam da base de sondagem cedida pela DGAL<sup>42</sup>. Para todos os efeitos, atendendo aos nossos objectivos de estudo, foi possível assegurar a constituição de uma amostra robusta em termos de representatividade do universo, já que os municípios em análise correspondem a 84,5% do universo.

Assim, com o objectivo de conhecer, diferenciar e agregar os municípios portugueses, iniciou-se o processo de construção da tipologia das autarquias locais. Este processo obrigou-nos a definir e a seleccionar as dimensões que melhor caracterizassem as autarquias locais face aos objectivos do estudo. Por conseguinte, ficou acordado que a tipologia em construção deveria, se possível, integrar algumas das dimensões mais relevantes, designadamente: i) dimensão de contexto (e.g. INE, DGAL); ii) dimensão organizacional (e.g. *Balanços Sociais*); iii) dimensão de externalização (e.g. *sítes* dos municípios,

<sup>40</sup> Nomeadamente, a Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, a Associação de Municípios do Vale Douro Sul, a Associação de Municípios do Baixo Tâmega e a Comunidade Urbana da Lezíria do Tejo. As demais instituições comprometeram-se a enviar toda a documentação disponível logo que possível.

<sup>41</sup> Até ao momento da realização desta etapa, que se iniciou em Setembro de 2007, os *Balanços Sociais* gentilmente disponibilizados pela DGAL (Direcção Geral da Administração Local) reportavam do ano de 2006. Apesar de presentemente já estarem disponíveis os *Balanços Sociais* de 2007, as variações não se apresentam relevantes nos itens que foram objecto de análise (cf. Mauritti, 2008).

<sup>42</sup> Por se tratar de uma vasta quantidade de informação, sem qualquer tratamento estatístico foi necessário exportá-la para formato *Excel* para que, numa etapa posterior, pudesse ser integrada numa base de dados em *SPSS*. Esta operação implicou que se copiasse separadamente cada um dos 30 indicadores relativos aos 253 municípios em estudo, estando esta informação desagregada por género e categoria profissional.



geminções). A particularidade desse ensaio tipológico consistiu em articular indicadores relativos à realidade socioeconómica e demográfica com indicadores que traçam o perfil organizacional da totalidade dos municípios portugueses.

A partir daqui, destaca-se, sobretudo, o esforço de rigor metodológico e de experimentação que exigiu a elaboração de dois ensaios tipológicos dos municípios portugueses para que a equipa, em articulação com Direcção do Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA), optasse pela tipologia mais adequada e equilibrada face aos objectivos do estudo.

#### 4.2.3. Classificação e repartição dos municípios portugueses<sup>43</sup>

A análise de *clusters* constitui uma técnica que permite detectar grupos homogéneos, de modo a se proceder a um processo de classificação e repartição dos municípios portugueses. Assim, foram tomadas as seguintes decisões:

- Escolha e produção de indicadores com base na informação disponível mais recente (contexto sócio-demográfico e situação financeira dos municípios; balanço social; actividades de externalização), de modo a destacar a situação estrutural dos municípios e a relativizar o peso das variáveis relacionadas com a localização e o tamanho de cada um.
- Construção de duas bases de dados com diferentes indicadores, procurando explorar de forma equilibrada a natureza e o número de indicadores a usar face ao número de municípios de que se dispunha informação completa em todas as bases de dados disponibilizadas (235 dos 308 municípios):
  - o Na **base de dados 1** foram incluídos indicadores que, genericamente, se podem considerar provenientes do contexto sócio-demográfico envolvente, da intervenção municipal e da situação dos recursos humanos municipais, sendo a maioria dos indicadores pertencentes a esta última dimensão, mas sem acentuar em demasia o peso de nenhuma das suas duas sub-dimensões: situação profissional do pessoal ao serviço e envolvimento em acções de formação profissional.

<sup>43</sup> Da responsabilidade do consultor do projecto Prof. Carlos Veloso da Veiga (Centro de Investigação em Ciências Sociais da Universidade do Minho).

- o Na **base de dados 2** seguiu-se o mesmo princípio, todavia, deu-se mais destaque à dimensão da situação dos recursos humanos municipais nas suas duas sub-dimensões: situação profissional do pessoal ao serviço e envolvimento em acções de formação profissional.

- Optou-se por um rácio de cerca de 10 casos por variável, ficando 26 indicadores nas base 1 e 24 na base 2, procurando que os indicadores escolhidos apresentassem entre si coeficientes de correlação de *Pearson* baixos ou moderados, de forma a evitar que um qualquer indicador a usar estivesse muito correlacionado com outros (em valores superiores a 0,5). O objectivo deste procedimento foi o de tentar garantir alguma independência entre os indicadores usados ou, no limite, um moderado grau de dependência entre os mesmos.
- Eliminação de *outliers* detectados através de análise descritiva dos indicadores seleccionados e substituição dos *missings* presentes nos diferentes casos pela média geral do indicador em questão. Estandarização de todos os indicadores (transformando os valores originais em valores da distribuição normal padronizada Z).
- Utilização de 3 dos métodos disponíveis para a construção de *clusters*, considerando a classificação hierárquica: *nearest neighbor* (simple linkage); *furthest neighbor* (complete linkage) e *ward*. Estes métodos foram combinados com a utilização de algumas das medidas disponíveis e adequadas ao tipo de indicadores usados, todos de tipo quantitativo definidos numa escala intervalar ou superior (9 experiências para cada base de dados): distância euclidiana; quadrado da distância euclidiana; coeficiente de correlação de *Pearson*. Na prática os métodos utilizados têm como finalidade: o da menor distância (*single linkage*) criar o menor número de *clusters*; o da maior distância (*complete linkage*) criar *clusters* compactos; o método de *Ward* produzir resultados intermédios.
- À partida, teoricamente, o método da maior distância seria o mais indicado em especial devido ao facto de se esperar que viesse a proporcionar uma divisão do conjunto dos municípios em agrupamentos com tamanhos distintos, mas relativamente homogéneos em tamanho (evitando super e mini agrupamentos).
- Escolha para análise de uma solução de classificação para 4 a 8 *clusters* considerando que o prosseguimento do estudo se irá fazer com base em doze *Estudos de caso*.
- A análise das várias soluções geradas através desta técnica levou-nos a optar por seleccionar a experiência que combinou o método da *com-*

plete linkage com uso da medida do coeficiente de correlação, retendo uma solução de 5 clusters para o modelo 1 e de 6 clusters para o modelo 2, respondendo aos objectivos do estudo e à coerência revelada pelo comportamento dos indicadores nos diferentes clusters.

Considerando as soluções resultantes da experimentação dos dois modelos (cf. Quadros 1 e 2), verificou-se que ambas apresentam bastante coerência intra e inter clusters, sem prejuízo de uma mais aprofundada análise do comportamento dos indicadores que formam os clusters.

Quadro 1 – Características do 1.º Ensaio

N.º de casos no cluster		
N.º de cluster	N.º de casos	%
1	85	36,2
2	36	15,3
3	65	27,7
4	24	10,2
5	25	10,6
Total	235	100,0

Quadro 2 – Características do 2.º Ensaio

N.º de casos no cluster		
N.º de cluster	N.º de casos	%
1	64	27,2
2	48	20,4
3	25	10,6
4	38	16,2
5	35	14,9
6	25	10,6
Total	235	100,0

A opção pelo 2.º ensaio dependeu, em grande medida, da importância atribuída à situação dos recursos humanos nas autarquias municipais através da análise dos balanços sociais, dado que o processo classificatório realizado incide sobre o emprego e a formação na Administração Local. Por sua vez, como se previu realizar, numa fase posterior, doze Estudos de caso, o 2.º ensaio apresentava uma distribuição percentual relativamente mais equilibrada pela solução de seis clusters, do que pela solução de cinco clusters do 1.º ensaio.

### 4.3. Enfoque “Qualitativo” – Focus Group e Estudos de Caso

Do conjunto das actividades desenvolvidas neste enfoque “qualitativo”, destaca-se, sobretudo, a organização das sessões de Focus group com especialistas nas áreas temáticas previamente delimitadas e a preparação das entrevistas a realizar aos diferentes grupos profissionais no âmbito dos Estudos de caso. Este enfoque permitirá, por conseguinte, realizar um diagnóstico estratégico temático que, em articulação com o diagnóstico transversal extensivo, servirá de base para o desenvolvimento de uma visão prospectiva ao nível do emprego e formação para a Administração Local.

#### 4.3.1. Sessões de Focus Group

Pelas especificidades próprias de um estudo prospectivo com recurso à técnica Delphi (Wright e Giovinazzo, 2000), esta primeira etapa implicou um grande envolvimento e participação dos especialistas convidados para integrarem as sessões de Focus group<sup>44</sup>, quer na discussão das temáticas, quer, posteriormente, na validação da hierarquização das principais tendências de evolução do emprego e formação na Administração Local. A técnica Delphi enquadra-se numa análise qualitativa e é adequada quando se pretende projectar tendências futuras num contexto de profundas transformações e descontinuidades na Administração Local. O seu objectivo consiste na obtenção de uma convergência de opiniões por parte do grupo sobre as temáticas em discussão.

##### 4.3.1.1. Critérios de selecção e modalidade de funcionamento

A partir da matriz estrutural temática, dimensões e sub-temas, foram identificadas “variáveis-chave” que se traduziram em questões hipotéticas que desejávamos ver respondidas, tendo em conta o estado actual e as tendências de evolução futura da Administração Local. Para isso, considerou-se estratégico a organização de sessões de Focus group com especialistas, já que se tratava de uma temática complexa e se procurava fomentar uma dinâmica

<sup>44</sup> Também conhecida por “grupos de discussão”. Apesar de se aproximar, em certa medida, de uma “entrevista em grupo”, não se equivale à mesma. Com efeito, o objectivo do Focus group consiste na discussão centrada num tema a partir da constituição de grupos homogéneos. Para um maior desenvolvimento cf Morgan (1998).

mica de grupo com a participação de todos os membros através dos seus conhecimentos e troca de experiências.

Em regra, seguiu-se o conceito de especialista, ou seja, indivíduos que pela sua experiência profissional ou formação/ especialização académica tivessem um profundo conhecimento sobre as temáticas da Administração Local, em particular ao nível do emprego e da formação. Além disso, e com o intuito de obter informação fiável e relevante, procurou-se agrupar especialistas de diferentes áreas de actuação profissional e formações académicas para se obter uma visão sistémica e comum das problemáticas em análise. Em simultâneo, esta estratégia permitiu, igualmente, controlar certo tipo de análises espontâneas e/ou voluntárias por parte de um ou outro elemento do grupo, visível na tendência para privilegiar uns factores em detrimento de outros e, em regra, descontextualizados.

Por razões de exequibilidade, optou-se pela realização de três sessões de *Focus group* com alguma homogeneidade entre os participantes (cf. Capítulo III). Graças à motivação e, sobretudo, disponibilidade dos especialistas<sup>45</sup>, foi possível calendarizar as sessões quase de forma sequencial, permitindo realizar as três sessões num período temporal de duas semanas (9, 15 e 16 de Abril). Após a confirmação das mesmas, foram acordadas datas para a sua realização, providenciados os materiais de registo e codificação necessários (gravador, água, copos, etc.) e o desenho dos "croquis" da disposição dos participantes, moderador e respectivos anotadores. Foi elaborado um guião flexível da entrevista na modalidade de *Focus group*, privilegiando-se questões abertas.

Em termos de abordagem, todas as sessões organizaram-se em torno de dois momentos fulcrais<sup>46</sup>: um primeiro para o debate, reflexão e troca de experiências sobre as temáticas em questão; e um segundo para a administração do questionário de sistematização dos resultados da sessão. A condução das sessões de *Focus group* foi realizada por uma moderadora, nomeadamente a coordenadora científica do estudo, responsável pela dinamização da discussão. Os resultados destas sessões permitiram aprofundar alguns aspectos

<sup>45</sup> Os locais de realização destas sessões foram: Coimbra (CEFA) e Lisboa (Gabinete do Secretário de Estado-adjunto da Administração Local). Em termos metodológicos, optou-se por manter o anonimato em relação à identidade dos especialistas que integraram os painéis, por um lado, para garantir uma maior espontaneidade das suas opiniões individuais e, por outro, para evitar que a informação recolhida no *focus group* fosse sujeita a um enviesamento resultante das suas posições/ cargos institucionais.

<sup>46</sup> Cada sessão teve a duração média de duas horas e meia, distribuídas pelos dois momentos: uma hora e meia para as reflexões e considerações dos painéis temáticos e uma hora para o preenchimento do questionário de sistematização dos resultados.

relevantes e antecipar tendências de transformação futura na Administração local nas dimensões em análise.

#### 4.3.1.2. Sistematização da informação, devolução e validação

O questionário de sistematização dos resultados das sessões de *Focus group*, com os especialistas, foi estruturado em torno dos painéis temáticos. Este foi concebido de modo a integrar um conjunto de hipóteses de cenarização, resultantes da matriz estrutural, respectivos indicadores (e.g. nível de conhecimento, probabilidade de ocorrência, *timing* de concretização, agentes dinamizadores) e factores condicionantes (de natureza endógena e exógena) da ocorrência daquele conjunto de hipóteses.

Como fonte de inspiração para a construção do modelo de questionário a aplicar seguiu-se de perto, tal como já referimos, a técnica *Delphi*. Pretendia-se que as questões formuladas fossem estruturadas segundo uma lógica de tendências futuras que permitissem uma abordagem prospectiva sobre a temática.

Tal como qualquer instrumento de recolha de informação, o questionário de sistematização da informação foi sujeito a um pré-teste de validação com o objectivo de verificar o grau de complexidade e o tempo de resposta das questões<sup>47</sup>. O questionário final abarcou quarenta e duas (42) questões. Estamos conscientes de que se trata de um número relativamente elevado de variáveis-chave, porém, a nossa opção por este modelo justificou-se pela necessidade de atingir o "efeito de saturação", por um lado, e, por outro, no pressuposto de a eliminação de algumas das variáveis-chave (porque não validadas) garantir um número suficiente para a construção de ensaios prospectivos.

Assim, este questionário de sistematização foi aplicado, numa primeira rodada, aos membros das sessões de *Focus Group* que resultou numa proposta, mais ou menos formalizada, das principais variáveis-chave, das mudanças a implementar, das prioridades estabelecidas e das acções a desencadear.

Em seguida, procedeu-se ao apuramento dos cálculos efectuados com base nos *outputs* dos resultados do questionário de sistematização<sup>48</sup>. No caso

<sup>47</sup> Este pré-teste foi realizado a cinco especialistas em áreas relacionadas com a problemática do estudo, nomeadamente: desenvolvimento local, política autárquica e prospectiva (1); TIC e *Government* (2); metodologia de cenários (1); formação, emprego e desenvolvimento regional (1). De um total de 45 questões submetidas ao pré-teste, apenas 42 foram validadas, sendo que destas, cerca de 12 questões foram alvo de correcções.

concreto, a análise do questionário permitiu definir 28 variáveis-chave com melhores scores acima do 3.º quartil (75%), tendo sido submetidas, numa segunda rodada, à validação pelos especialistas (via e-mail, fax, correio) e atendidas as sugestões por eles apontadas neste processo de devolução da informação sistematizada. Esta validação foi realizada por doze (12) dos catorze (14) especialistas que integraram as sessões, o que significa que a taxa de abstenção se situou em 15%<sup>49</sup>.

Após a conclusão desta actividade, foi possível passar-se à etapa seguinte que consistiu em confrontar, em termos empíricos no âmbito dos *Estudos de caso*, os resultados obtidos pelos especialistas com as posições dos grupos profissionais directamente envolvidos nas tendências de transformação do emprego e formação na Administração Local. Igualmente, a realização de entrevistas aprofundadas aos eleitos municipais, que detêm um conhecimento aprofundado e uma visão sistémica acerca dos problemas em estudo, permitiu-hos perspectivar, em termos comparativos, as respectivas posições com a dos especialistas.

#### 4.3.2. Estudos de caso

Nesta fase do estudo, explicitam-se os critérios que presidiram à selecção dos *Estudos de caso* e respectivos grupos profissionais, tendo em atenção o número de *clusters* da tipologia municipal, de modo a assegurar a pertinência teórica e empírica dos casos analisados.

##### 4.3.2.1. Selecção dos municípios para os Estudos de caso

Uma das exigências particularmente relevantes quando se privilegia a metodologia dos *Estudos de caso* (Greenwood, 1965) passa por *explicitar* todos os pressupostos e condicionamentos registados na *compreensão* do

<sup>48</sup> Considerando somente o "Grau de probabilidade de ocorrência" e comparando-o com o "Grau de conhecimento do perito". Foram efectuados os cálculos adequados e verificado que não havia discrepâncias significativas (havendo uma correlação positiva entre as variáveis que assumem somas ponderadas mais elevadas e o grau de conhecimento dos especialistas. No tratamento das questões optou-se por apresentar os valores da mediana, extremos e quartil inferior e superior (ordenando-se os valores do menor para o maior). A apresentação dos quartis permite uma avaliação do grau de convergência das respostas.

<sup>49</sup> De acordo com Wright e Giovinazzo (2000: 56), normalmente há uma taxa de abstenção entre 20% a 30% na segunda rodada. Igualmente, são raros os exemplos de estudos que apresentam mais de três rodadas. Na óptica destes autores, no mínimo são necessárias duas rodadas para se atingir um grau satisfatório de convergência/ validação (ibidem: 58).

fenómeno em estudo, neste caso das autarquias locais. Estes passam por assumir que a variabilidade dos contextos e resultados obtidos integram o objecto de estudo, compreendendo os "acazos" e as "singularidades" dos acontecimentos. Por sua vez, assume-se a não neutralidade do investigador, o que exige um trabalho complementar de reflexão sobre o seu impacto na construção dos dados, bem como uma transparência de procedimentos de investigação<sup>50</sup>. Estas maiores exigências de auto-reflexividade por parte do investigador, a par da riqueza e variedade de dados e fontes possíveis de serem utilizadas, justificam a nossa opção pelo estudo intensivo e aprofundado de doze municípios-alvo.

Para a realização dos *Estudos de caso* apenas foram considerados os municípios existentes em Portugal continental. Estes foram seleccionados a partir do ensaio tipológico que, em termos gerais, classificou em seis *clusters* os diferentes municípios ao nível do emprego e formação. O critério principal residiu em garantir uma representatividade equilibrada segundo o tamanho dos *clusters*. Assim, foram seleccionados, por ordem de preferência, os municípios a estudar com base no maior número de indicadores cujos valores se inscrevem nos intervalos de confiança a 95% para as médias do conjunto dos indicadores. Como resultado, os doze municípios seleccionados apresentam a seguinte distribuição por *cluster* e região (cf. Quadro 3).

Quadro 3 – Estudos de caso, por *Cluster* e Região

Clusters	Identificação do Estudo	Região
Cluster 1	Estudo de caso A	Algarve
	Estudo de caso B	Lisboa
	Estudo de caso C	Lisboa
	Estudo de caso D	Centro
Cluster 2	Estudo de caso E	Alentejo
	Estudo de caso F	Norte
Cluster 3	Estudo de caso G	Lisboa
Cluster 4	Estudo de caso H	Lisboa
	Estudo de caso I	Algarve
Cluster 5	Estudo de caso J	Alentejo
	Estudo de caso K	Norte
Cluster 6	Estudo de caso L	Centro

<sup>50</sup> Que permita assegurar, de forma pragmática, as condições de reprodução do estudo por outro investigador (e.g. notas de trabalho de campo).

Neste estudo procurou-se cobrir a diversidade de situações existentes na Administração Local, considerando a sua distribuição pelos diferentes *clusters* e regiões do país de modo a se assegurar uma certa representatividade regional. Não obstante, procurou-se, também, em consonância com os objectivos da investigação, seleccionar quatro *Estudos de caso* ilustrativos dos diferentes tipos de realidades existentes ao nível do emprego e da formação na Região de Lisboa e Vale do Tejo. Esta escolha visou, sobretudo, abarcar a complexidade e a multidimensionalidade do objecto em estudo, em detrimento da possibilidade de extrapolação das conclusões para universos mais vastos<sup>51</sup>.

#### **4.3.2.2. Lógicas dos grupos profissionais-alvo<sup>52</sup>**

Face às tendências e transformações da Administração Local, ao nível do emprego e da formação, e tendo em consideração as mudanças previstas na Lei n.º 12-A/2008, os *Estudos de caso* centrar-se-ão, mais concretamente, na composição dos grupos profissionais dos municípios seleccionados. Pretende-se, assim, na sequência de uma abordagem prospectiva, considerar as estratégias dos actores, numa lógica próxima do método MACTOR – Método ACTores, Objectivos, Relações de força (Perestrelo, 2000) inspirado nos trabalhos da equipa de Godet (1997).

Para a prossecução deste objectivo, privilegiou-se uma abordagem interactiva e pluralista, no sentido de:

- Identificar os grupos-alvo envolvidos na matriz estrutural: Dirigentes/ Chefias (e.g. serviço, secção); Pessoal Técnico (e.g. informática, acção social, educação, cultura); Pessoal Administrativo, Pessoal Não Técnico (e.g. operários, auxiliares).

<sup>51</sup> Na verdade, mais do que tentar concretizar a representatividade do ponto de vista estatístico, importa assegurar a representatividade do ponto de vista sociológico, em regra, através da explicitação dos objectivos que presidem ao estudo. Também, razões de índole mais pragmática, como o cumprimento dos prazos e a disponibilidade de recursos financeiros e humanos pesaram nas opções seguidas.

<sup>52</sup> Entendemos os grupos profissionais-alvo como "actores" dotados de alguma homogeneidade interna e diferenciação face a outros grupos, pelo que poderão apresentar posições comuns face a certos projectos ou estratégias. Assim, iremos utilizar a posição organizacional conjugada com a actividade desempenhada, o que nos permitirá identificar os grupos profissionais deste estudo. Trata-se de um procedimento que implica a agregação de várias categorias profissionais e justifica-se em termos teóricos e operacionais no âmbito deste estudo.

- Caracterizar as suas posições em torno de cada uma daquelas dimensões (e.g. descrição da situação actual e desejável; selecção/ eliminação de variáveis explicativas; requisitos/ condicionantes de funcionamento).
- Interpretar e explicar as estratégias avançadas que sustentam as suas perspectivas sobre os futuros possíveis, destacando-se, em especial, a confrontação dos seus projectos e as relações de força existentes.

Esta análise das estratégias de actores, através da recolha e sistematização de informação, permitiu conhecer as posições dos actores em jogo, as suas relações e o seu posicionamento face aos objectivos (variáveis-chave). A vantagem desta análise consiste na identificação concreta, sistemática e objectiva dos posicionamentos dos diferentes actores, que não se confunde com a "simples recolha de opiniões" (Perestrelo, 2000), a par da captação das divergências e convergências quanto à prioridade dos objectivos, aos modos de os gerir ou implementar e à difusão das políticas por parte dos diferentes agentes/ instituições. Assim, mais do que uma visão individual de cada actor, está aqui em causa a possibilidade de os actores se identificarem pelos objectivos (estratégias). Além destas vantagens mais evidentes, é ainda de referir a vantagem da mobilização e participação dos actores para que as mudanças a introduzir sejam "legitimadas", "reconhecidas" pelos mesmos.

#### **4.3.2.3. Concepção de entrevistas (aprofundadas e semi-estruturadas)**

Embora sujeitas a várias condicionantes, procurou-se que a selecção dos grupos profissionais a entrevistar por município estivesse articulada com os objectivos do estudo. Tal implicou que se atendesse, por um lado, à área funcional, incluindo-se categorias profissionais com representatividade em todas as áreas funcionais do município (e.g. educação, acção social, ambiente e ordenamento do território, modernização administrativa, obras municipais) e, por outro, à composição profissional de cada uma das autarquias seleccionadas.

As entrevistas foram realizadas com base num guião semi-estruturado, composto por duas partes essenciais. Uma primeira, constituída por questões semi-abertas, permitindo desta forma, recolher informação de cariz factual e quantitativo relativa à actividade profissional do entrevistado; uma segunda, comum a todos os entrevistados, dado que se pretendia recolher informação de posicionamento e avaliação por parte dos grupos profissionais face às



variáveis-chave já validadas pelos especialistas. A estrutura dos guiões das entrevistas centrou-se em torno de três dimensões, tendo sido necessário conceber três tipos de guiões adequados às especificidades de cada um dos grupos<sup>53</sup>:

1. Identificação/ caracterização do entrevistado;
2. Perfis profissionais e de formação;
3. Posições face às perspectivas de evolução e transformação dos conteúdos funcionais e necessidades formativas.

Concebemos também um guião com questões abertas para a realização das entrevistas aprofundadas aos eleitos municipais. No total, realizaram-se 11 entrevistas.

Como todos os outros instrumentos de recolha de informação, estes guiões de entrevista foram sujeitos a um pré-teste de validação técnica com o objectivo de verificar o grau de complexidade e o tempo de resposta às questões.

No âmbito geral, realizaram-se em média sete entrevistas semi-estruturadas por município, abrangendo os sete grupos profissionais-alvo do estudo: dirigentes, técnicos superiores, técnicos, técnicos profissionais, administrativos, auxiliares e operários. Assim sendo, num total de doze *Estudos de caso* seleccionados aplicaram-se 70 entrevistas.

#### **4.3.2.4. Procedimentos do trabalho no terreno**

O primeiro procedimento do trabalho no terreno consistiu na realização dos contactos prévios com os municípios a fim de solicitar a sua colaboração no estudo. Tratou-se de uma primeira abordagem aos municípios que foi determinante para a exequibilidade desta etapa, face à limitação de tempo e recursos humanos disponíveis<sup>54</sup>. A sua execução envolveu o envio de um e-mail ou fax informativo para os municípios, com uma explicação fundamentada sobre os objectivos e as finalidades do estudo. Mais do que um pedido

<sup>53</sup> Para apoiar o seu preenchimento, elaborou-se um documento de suporte a este guião que, acima de tudo, funcionou como um importante apoio durante a sua aplicação.

<sup>54</sup> Contudo, nem todos os municípios seleccionados, numa primeira fase, concordaram em colaborar no estudo, o que implicou a realização de novos contactos, tendo em vista a sua substituição. Isto obrigou a um esforço adicional por parte da equipa de investigação que, por este motivo, teve de proceder a novos contactos junto de outros municípios.

de colaboração, este documento funcionou como um importante meio para facilitar a aproximação aos municípios, permitindo explicar a metodologia a adoptar em cada município, bem como outras informações específicas acerca dos instrumentos e procedimentos de recolha de informação.

Numa fase posterior, foram efectuados contactos telefónicos com os municípios, com o intuito de identificar as pessoas responsáveis no interior de cada autarquia, que iriam funcionar como interlocutores privilegiados junto dos eleitos e dos diferentes grupos profissionais. Estes interlocutores ficaram responsáveis pela organização do *Estudo de caso* nos municípios<sup>55</sup>. Para a execução desta etapa foi igualmente importante o apoio da entidade promotora do estudo (CEFA)<sup>56</sup>.

O segundo procedimento consistiu na mobilização de uma equipa de trabalho composta por quatro entrevistadoras. Cada entrevistadora aplicou em média 3 a 4 entrevistas por município, optando-se, assim, por realizar cada um dos *Estudos de caso* num único dia, de modo a facilitar a interacção com o município e com os diferentes grupos profissionais.

Em cada município, a aplicação das entrevistas aos grupos profissionais seguiu a data e o horário pré-definido pelo responsável da autarquia, tendo em conta a disponibilidade e horário de trabalho dos trabalhadores. Simultaneamente, cada município ficou também responsável pela selecção dos trabalhadores que iriam ser alvo de entrevista, tendo por base as áreas funcionais e composição profissional do município.

A duração média da aplicação das entrevistas variou consoante o grupo profissional, sendo as entrevistas mais longas as aplicadas aos eleitos locais/vereadores, com uma duração média de 1h:30. Seguiram-se as entrevistas aos dirigentes e aos grupos profissionais, com uma duração média de 1h:15 e 50 minutos, respectivamente.

Por fim, o terceiro procedimento consistiu na recolha da informação possível acerca dos municípios seleccionados sobre as temáticas em questão. Tratou-se de uma etapa subsequente à realização dos *Estudos de caso* que, genericamente, consistiu na reiteração do pedido de envio da documentação recente que permitisse identificar e caracterizar as iniciativas/activida-

<sup>55</sup> Mais concretamente, com as seguintes tarefas: agendar a data mais favorável para a realização do *Estudo de caso*; verificar a disponibilidade/ receptividade do executivo municipal e dos elementos dos diversos grupos profissionais para responder às entrevistas", entre outros aspectos.

<sup>56</sup> A intervenção, nesta fase, da entidade promotora (CEFA) facilitou a aproximação com alguns dos municípios-alvo, através da indicação de nomes de pessoas que, no interior das autarquias, funcionaram como interlocutores privilegiados junto dos responsáveis autárquicos e dos grupos profissionais em estudo.

des desenvolvidas pelos municípios, nas áreas do emprego e da formação, nomeadamente:

- Documento/ Questionário de sistematização da entrevista aos eleitos locais;
- Descrição das iniciativas/ Boas práticas desenvolvidas pelo município;
- Listagem das acções de formação internas promovidas pela autarquia;
- Listagem das acções de formação externa frequentadas pelos trabalhadores;
- Listagem da formação promovida no âmbito do programa FORAL;
- Diagnóstico das necessidades formativas dos trabalhadores da autarquia;
- Avaliação dos impactos da formação frequentada;
- Outras informações relevantes.

#### **4.4. Enfoque "participativo" – Ensaio prospectivo de tendências futuras<sup>57</sup>**

Neste último enfoque metodológico, privilegiou-se a metodologia de "construção de cenários" (Perestrelo, 2000), das tendências de evolução futura do emprego e da formação na Administração Local. Tal pressupõe que a recolha e o tratamento da informação tenham sido obtidos através da participação dos diferentes actores de forma a se obter uma legitimação das recomendações.

##### **4.4.1. Imagens de futuros possíveis<sup>58</sup>**

O método dos cenários proporciona a possibilidade de se raciocinar em termos de inventariação de imagens (cenários) do futuro com o objectivo de contribuir para a selecção de opções adequadas de suporte à tomada de decisões estratégicas sobre a actuação ao nível da definição de políticas de emprego e formação por parte dos responsáveis no âmbito da Administração Local. Estar-se-á longe de uma concepção em termos de previsão, já que esta supõe uma relação entre um "antes" e um "depois" tendo na sua base uma

<sup>57</sup> Este enfoque "prospectivo", assente na metodologia de cenários, foi acompanhada de perto pelos consultores do projecto, nomeadamente: Marcos Olímpio e Carlos Silva (Centro de Investigação em Sociologia e Antropologia "Augusto da Silva", da Universidade de Évora).

<sup>58</sup> Entendemos por "futuros possíveis" os que se podem concretizar tendo em conta os condicionamentos, apesar de ser ténue a fronteira entre o desejável, o possível e o concretizável.

visão relativamente determinista. Ora, tendo em conta a descrença a que se assiste neste tipo de análise – até porque co-existem muitos factores com variabilidades diferenciadas – a prospectiva permite que se desenhem cenários possíveis de transformações futuras e que com base neles se equacionem os factores que mais contribuem para os mesmos<sup>59</sup>.

A opção pela abordagem prospectiva é adequada na resposta a problemas complexos que exigem a apreensão global da interacção dos acontecimentos que decorrem em diferentes planos e contextos (e.g. cultural, político, administrativo, comunitário) e assume o factor incerteza como eixo fundamental das tendências possíveis. Esta abordagem proporciona a possibilidade de se raciocinar, e até mesmo de se inventar o futuro, pelo que o domínio e a aplicação deste método se revestem de todo o interesse na época actual para os investigadores (que poderão prestar um contributo valioso na selecção de opções) e para a tomada de decisão por parte dos responsáveis pela definição de políticas e estratégias de acção.

Nesse sentido, parte-se do pressuposto de que os comportamentos dos actores sociais são sempre socialmente condicionados pelas estruturas e modalidades de organização dos contextos em que se encontram inseridos. Porém, tal não implica que esta abordagem de futuros possíveis seja incompatível com a assumpção de autonomia no que diz respeito ao grau de liberdade em termos de decisões, opções e vontades sobre o presente. Assim, o que está em causa é assumir que as mudanças não são fruto de acasos ou de processos inelutáveis, mas da capacidade de se antecipar o futuro, prevenindo-se possíveis mudanças e reduzindo-se as incertezas que acompanham as acções dos vários actores. Estes, ao actuarem "no presente", fazem-no em função do conhecimento que detêm sobre os seus projectos futuros, dos sistemas de acção e de interacção prováveis.

Assim, enfatiza-se, necessariamente, a participação/ envolvimento de todos os actores na construção de futuros possíveis, pelo que serão os consensos obtidos nos vários temas que orientarão as acções a desencadear. Por conseguinte, será necessário que a investigação permita a construção de cenários entendendo-os como conjuntos coerentes que se circunscrevem à descrição de situações futuras e das trajectórias dos acontecimentos que permitem passar da situação de origem para a situação futura (Ribeiro, 2006).

<sup>59</sup> Não se pretenderá fazer aqui o historial dos métodos disponíveis de construção de cenários, nem expor, de forma exaustiva, a diversidade de cenários existentes, respectivas vantagens e limites. Apenas nos interessará descrever e justificar as opções metodológicas que, no âmbito deste estudo, nos pareceram exequíveis e as mais adequadas.

Devido ao tempo disponível e aos objectivos estabelecidos optou-se por trabalhar com cenários de antecipação que assentam no desenho da provável ou prováveis configurações futuras e na percepção da trajectória que envolve esse percurso por parte dos grupos profissionais, como forma de perceber quais as implicações associadas a uma tal situação. Este tipo de cenário constitui o núcleo central da planificação prospectiva. Do conjunto das variantes possíveis de serem utilizadas, recorreu-se ao cenário de antecipação mais provável.

#### 4.4.2. Tratamento da informação

O tratamento da informação obtida através dos vários instrumentos, foi concretizado com base no funcionamento das ferramentas utilizadas em prospectiva, nomeadamente Método MICMAC – Análise dos Actores, Análise Morfológica e Elaboração de Cenários.

Os dados obtidos junto dos especialistas das sessões de *Focus group* são, na generalidade, de natureza qualitativa, tendo sido sistematizados (com recurso à categorização)<sup>60</sup> mediante a análise de conteúdo, enquanto instrumento de pesquisa utilizado para determinar a presença de alguns conceitos ou vocábulos dentro de um texto ou conjunto de textos (*corpus*) e, a partir da análise dos dados e das relações entre eles, com a finalidade de fazer inferências sobre as mensagens contidas no texto (Bardin, 1988). No que se refere aos dados de natureza quantitativa, por serem em número reduzido, foram tratados com recurso à estatística descritiva.

Por sua vez, as informações obtidas junto dos *Estudos de caso*, englobando um conjunto de 70 entrevistados seleccionados de entre os vários grupos profissionais a exercer actividade laboral nas autarquias em análise, foram objecto de duas abordagens. A primeira abordagem foi concretizada mediante o recurso a uma métrica simples que consistiu na leitura segmentada dos resultados por cada uma das 3 categorias ou opções na resposta para cada uma das unidades em análise (variáveis/factores, actores), o que se revelou insatisfatório por ser redutor, uma vez que a leitura separada ou alternada dos resultados por cada uma dessas categorias não reflectia uma apreciação holística, portanto susceptível de algum enviesamento que importaria acautelar.

<sup>60</sup> A categorização é uma operação que consiste na classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o género (analogia) (Bardin, 1988).

A segunda abordagem resultou da leitura global ou holística referente a cada unidade de análise, baseada na diferenciação dos resultados decorrentes da afectação de pesos aos pontos da escala utilizada. Com este procedimento procurou-se a disponibilização de uma segunda fonte de leitura que permitisse contemplar a totalidade da fileira das respostas obtidas em todos os pontos da escala de *Likert* e não só as respostas parcelares obtidas no caso para a 1.ª posição. Simultaneamente obteve-se uma adaptação da análise de sensibilidade, o que permitiu verificar a manutenção ou alteração do posicionamento na hierarquia de cada uma das unidades de análise, quando comparadas entre si através das duas métricas, e, portanto, inferir sobre a consistência ou inconsistência desse posicionamento. Com base nestes cálculos, procedeu-se à elaboração dos cenários com recurso a uma adaptação da análise morfológica, visando, desta forma, a redução do campo dos possíveis possibilitada pela combinação das variáveis-chave consideradas na investigação.

No caso do presente estudo, as variáveis-chave traçadas, que se encontram agrupadas em três dimensões, englobam as unidades de análise referidas nos parágrafos anteriores, dando origem a enunciados de natureza positiva ou negativa, sobre os quais se pronunciaram os setenta entrevistados incluídos na amostra delimitada mediante uma dupla selecção (primeiro de um número adequado de autarquias e, de entre estas, dos respondentes por grupo de cada um dos sete grupos profissionais).

Quadro 4 – Exemplo da matriz do campo dos possíveis e das opções exequíveis

Dimensão I//A Variáveis-chave			Dimensão II//B Variáveis-chave			Dimensão III//C Variáveis-chave		
Código	Designação	Soma ponderada	Código	Designação	Soma ponderada	Código	Designação	Soma ponderada
A1	DA1	SA1	B1	DB1	SB1	C1	DC1	SC1
AII	DAII	SAII	BII	DBII	SBII	CII	DCII	SCII
AI	DAIII	SAIII	BIII	DBIII	SBIII	CIII	DCIII	SCIII
...	...	...	...	...	...	...	...	...
An	DAn	SAn	Bn	DBn	SBn	Cn	DCn	SCn

Neste panorama, a conjugação de grupos de três variáveis-chave (configurações) poderia, no limite, originar um campo de 847 escolhas, o que, sendo incomportável para análise, foi reduzido de acordo com as respostas dos inquiridos, e conforme os princípios da análise morfológica, para um número de configurações exequível.

Tendo em conta a informação recolhida e o horizonte temporal do estudo (de médio prazo – cinco a dez anos), optou-se pela configuração que, mediante o agrupamento das variáveis-chave mais valorizadas em cada dimensão, devido à soma ponderada mais elevada, apresentasse o cenário mais provável, no âmbito do qual poderão vir a ter lugar as opções e os desempenhos dos actores envolvidos (o que correspondeu a um cenário inter-dimensional resultante de uma leitura na horizontal por cada uma das dimensões).

Em seguida, face à soma ponderada obtida e ordenadas as variáveis-chave, procedeu-se a uma leitura na vertical que permitiu, para cada dimensão, a elaboração do cenário respectivo de acordo com o teor das variáveis-chave mais valorizadas.

O trabalho de tratamento da informação recolhida culminou com a análise, através de uma tabela de contingência, da associação entre os segmentos identificados e acima referidos (grupos profissionais e *clusters* municipais) e as variáveis-chave por cada uma das três dimensões consideradas. Obteve-se, assim, o mapeamento dos instrumentos conceptuais que permitiram visualizar o cenário que muito provavelmente espelha o panorama que se poderá oferecer aos responsáveis directa e indirectamente envolvidos na dinâmica da evolução de emprego e formação na Administração Local.

## CAPÍTULO II

### Diagnóstico Transversal Extensivo Um olhar sobre os Recursos Humanos Municipais

Neste *Capítulo II* apresentam-se os principais traços quantitativos que contribuem para se caracterizar a realidade municipal continental. Tal consubstanciou-se na realização de um *Diagnóstico transversal extensivo*, recorrendo-se, para o efeito, à informação disponível nos *Balanços Sociais* (2006) e nas diversas fontes documentais produzidas pelos vários organismos públicos (e.g. INE, DGAL) ou no âmbito de outros estudos e investigações. Através da referência ao *Balanço Social* analisar-se-ão as informações substanciais sobre a composição social dos recursos humanos, o comportamento organizacional e a formação profissional na Administração Local.

Neste contexto e em função dos objectivos do presente estudo, iremos desenvolver, de forma mais exhaustiva, um conjunto de indicadores relevantes, essencialmente indicativos da situação socioprofissional e da formação profissional. Os outros indicadores que constam do *Balanço Social* serão, igualmente, referidos, embora de forma necessariamente breve. Ao longo desta análise privilegiou-se, igualmente, uma perspectiva comparativa e evolutiva por referência ao passado recente (de 2000 a 2006).

#### 1. Perfil dos Recursos Humanos

A informação que consta nos *Balanços Sociais* surge desagregada por sexo e categoria profissional<sup>61</sup>. A composição da amostra e a descrição dos

<sup>61</sup> Todos os dados recolhidos pelos balanços sociais são da responsabilidade dos respectivos serviços autárquicos.

diversos indicadores, sempre que possível, será sistematizada e discriminada por regiões e NUT III<sup>62</sup> e, ainda, quando exequível, proceder-se-á a uma análise comparativa com dados trabalhados em outros estudos ao nível do emprego e formação na Administração Local (cf. Canário *et al.*, 2002).

Do total dos 278 Municípios que se encontram distribuídos por Portugal continental e que fazem parte do universo de estudo, só serão objecto de análise 253 municípios. Os restantes 43 municípios não serão contemplados nesta análise, facto resulta da limitação, por nós incontornável, dos dados cedidos pela DGAL<sup>63</sup>. O quadro seguinte (cf. Quadro 5) apresenta a distribuição total dos municípios existentes em Portugal Continental por Região e NUT III e o número de municípios disponíveis nos balanços sociais que integram a nossa amostra.

Quadro 5 - Distribuição dos municípios por Região e por NUT III

Região	NUT III	NP (Balanço Social em 2005) (continental)	NP (Balanço Social em 2006) (disponíveis)	%
NORTE	Minho-Lima	10	8	80,0
	Cavado	6	5	83,3
	Ave	8	5	62,5
	Grande Porto	9	8	88,9
	Tâmega	15	12	80,0
	Entre Douro e Vouga	5	5	100
	Douro	19	11	57,9
	Alto Trás-os-Montes	14	11	78,6
	<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>65</b>	<b>75,6</b>
CENTRO	Baixo Vouga	12	9	75,0
	Baixo Mondego	8	8	100
	Pinhal Litoral	5	4	80,0
	Pinhal Interior Norte	14	12	85,7
	Pinhal Interior Sul	5	5	100,0
	Dão-Lafões	15	14	93,3
	Serra da Estrela	3	3	100
	Beira Interior Norte	9	9	100

<sup>62</sup> A Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTs) encontra-se definida de acordo com o Decreto-Lei n.º 244/2002 de 5 de Novembro. Neste estudo, a informação encontra-se organizada por NUT III, que corresponde ao 3.º nível das unidades territoriais estatísticas, sendo que o 1.º nível (NUT I) é constituído por 3 unidades: Continente, Açores e Madeira; o 2.º nível (NUT II) é representado por 7 unidades (5 ao nível continental, comumente conhecidas por regiões) e o 3.º nível (NUT III) é constituído por 30 unidades, das quais 28 no continente, sobre as quais incide o presente estudo.

<sup>63</sup> Com efeito, apesar do carácter de obrigatório da entrega do Balanço Social, existem municípios que não o entregam ou o fazem tardiamente.

	Beira Interior Sul	4	4	100
	Cova da Beira	3	3	100
	Oeste	12	9	75,0
	Médio Tejo	10	7	70,0
<b>Total</b>		<b>100</b>	<b>87</b>	<b>87,0</b>
LISBOA E	Grande Lisboa	9	8	88,9
VALE DO TEJO	Península de Setúbal	9	8	88,9
<b>Total</b>		<b>18</b>	<b>16</b>	<b>88,9</b>
ALENTEJO	Lezíria do Tejo	11	9	81,8
	Alentejo Litoral	5	4	80,0
	Alto Alentejo	15	13	86,7
	Alentejo Central	14	13	92,9
	Baixo Alentejo	13	13	100
<b>Total</b>		<b>58</b>	<b>52</b>	<b>89,7</b>
ALGARVE	Algarve	16	15	93,8
<b>Total</b>		<b>16</b>	<b>15</b>	<b>93,8</b>
	<b>Total</b>	<b>278</b>	<b>235</b>	<b>84,5</b>

Fonte: DGAL (Administração Local em Números, 2005); DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Para efeitos de análise, a amostra obtida representa quase 85% do universo, pelo que se apresenta robusta no que diz respeito à representatividade e à possibilidade de generalização dos resultados. À excepção da Região Norte que apresenta uma percentagem média mais baixa (75,6%), com algumas das NUT III a apresentarem das percentagens mais baixas (e.g. Douro e Ave), todas as restantes regiões atingem uma representatividade próxima dos 90% e, incluem, alguns das NUT III com uma representatividade de 100%.

## 1.1. Dimensão dos municípios

### 1.1.1. Total de trabalhadores

O número de trabalhadores que integra a amostra ronda os 100 785 trabalhadores e estes encontram-se distribuídos pelos 235 municípios de forma bastante díspar, contribuindo para uma profunda heterogeneidade da dimensão dos mesmos. Com uma média aritmética situada nos 428,9 trabalhadores, há municípios que apresentam valores que variam entre um mínimo de 16 e um máximo de 9 823 trabalhadores.

Por sua vez, em termos de localização regional, observa-se que os municípios com menos trabalhadores se encontram no Médio Tejo e o município com o máximo de trabalhadores na Grande Lisboa. Desta forma, a distribuição do peso dos trabalhadores pelas NUT III demonstra que a Grande Lisboa (19,4%) e o Grande Porto (10,7%) destacam-se das restantes por absorverem o maior número de trabalhadores do continente, seguindo-se o Algarve (8,0%), a Penin-



sula de Setúbal (7,2%) e o Tâmega (4,7%). Todas as restantes unidades territoriais têm um peso de trabalhadores que varia entre 0,6% e 3,7%. Em termos gerais, as regiões do Norte (29,5%) seguido da de Lisboa e Vale do Tejo (26,6%) absorvem o maior número de trabalhadores do continente (cf. Quadro 6).

Assim, de uma forma geral, o território continental caracteriza-se pela coexistência de municípios com dimensões bastante distintas entre si e que, regra geral, os de maior dimensão se distribuem ao longo de toda a faixa litoral e os de menor dimensão no interior do país. Este primeiro traço suportado na distribuição dos trabalhadores por município constitui, de forma inequívoca, uma marca indelével na análise das dinâmicas tecnológicas, organizacionais, profissionais e formativas em curso pela Administração Local.

Quadro 6 – Distribuição dos trabalhadores por Região e NUT III

Região	NUT III	N	%
Norte	Minho-Lima	2222	2,2
	Cávado	2968	2,9
	Ave	2029	2,0
	Grande Porto	10809	10,7
	Tâmega	4718	4,7
	Entre Douro e Vouga	2083	2,1
	Douro	2053	2,0
	Alto Trás-os-Montes	2818	2,8
<b>Total</b>		<b>29700</b>	<b>29,5</b>
Centro	Baixo Vouga	2605	2,6
	Baixo Mondego	3687	3,7
	Pinhal Litoral	1142	1,1
	Pinhal Interior Norte	2019	2,0
	Pinhal Interior Sul	873	0,9
	Dão-Lafões	3357	3,3
	Serra da Estrela	575	0,6
	Beira Interior Norte	1618	1,6
	Beira Interior Sul	817	0,8
	Cova da Beira	868	0,9
	Oeste	3009	3,0
	Médio Tejo	2003	2,0
<b>Total</b>		<b>22573</b>	<b>22,4</b>
Lisboa e Vale do Tejo	Grande Lisboa	19574	19,4
	Península de Setúbal	7247	7,2
<b>Total</b>		<b>26821</b>	<b>26,6</b>
Alentejo	Lezíria do Tejo	2734	2,7
	Alentejo Litoral	2070	2,1
	Alto Alentejo	2267	2,2
	Alentejo Central	3465	3,4
	Baixo Alentejo	3083	3,1
<b>Total</b>		<b>13619</b>	<b>13,5</b>
Algarve	Algarve	8072	8,0
<b>Total</b>		<b>8072</b>	<b>8,0</b>
<b>Total geral</b>		<b>100785</b>	<b>100</b>

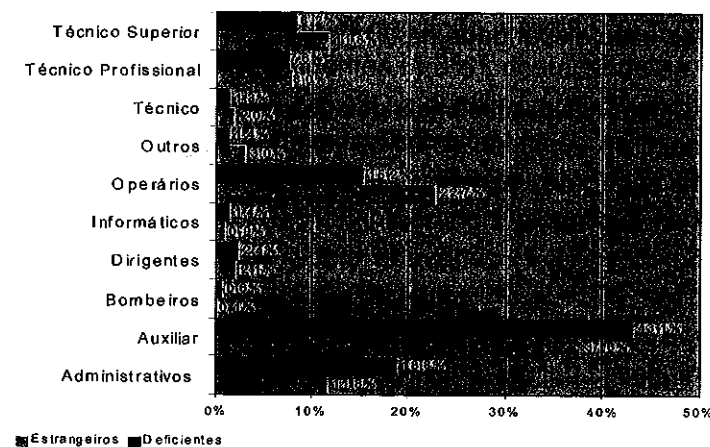
Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

### 1.1.2. Trabalhadores deficientes e estrangeiros

Importa, igualmente, considerar o peso dos trabalhadores estrangeiros e deficientes para aquela dimensão dos municípios, já que estes representam cerca de 7,7% do total de trabalhadores (cf. Gráfico 1). Esta percentagem não se apresenta de todo despicienda na actual conjuntura que se caracteriza, por um lado, pela aplicação efectiva de legislação no sentido de assegurar quotas de emprego para trabalhadores portadores de deficiência<sup>64</sup> e, por outro lado, pelos movimentos de imigração de homens e mulheres<sup>65</sup> registados nos últimos anos na União Europeia e em termos mundiais.

Ora, atendendo aos trabalhadores deficientes, estes representam cerca de 1,8% do conjunto dos recursos humanos municipais e distribuem-se por todas as categorias profissionais, em especial pelas de auxiliar (43,1%) e administrativo (18,8%). Por sua vez, os trabalhadores estrangeiros representam 5,9% do total e encontram-se sobretudo distribuídos pelas categorias de auxiliar (37,6%) e operária (22,7%).

Gráfico 1 – Categorias profissionais por trabalhadores estrangeiros e deficientes



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

<sup>64</sup> O Decreto-Lei n.º 29/2001, de 3 de Fevereiro, estabelece o sistema de quotas de emprego para pessoas com deficiência, com um grau de incapacidade funcional igual ou superior a 60%, em todos os serviços e organismos da administração central, regional autónoma e local.

<sup>65</sup> O Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro de 2003 regula as condições de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território português. Portugal, tal como outros países da União Europeia não está imune aos efeitos da globalização, dos fluxos migratórios de homens e mulheres de uns países para outros, que têm vindo a assumir uma importância crescente no contexto europeu e, até, mundial.

Mesmo assim, é de referir que há uma proporção significativa de trabalhadores imigrantes e portadores de deficiência que se enquadram na categoria de técnico superior, seguida da de técnico profissional.

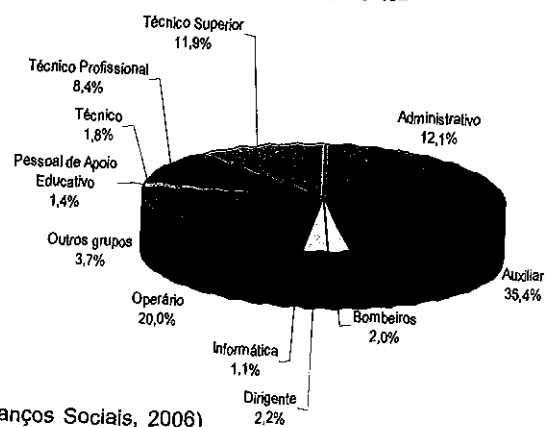
Na relação de género, verificamos que existem mais deficientes do sexo masculino (66,5%) por comparação ao sexo feminino (33,5%). Quanto aos trabalhadores estrangeiros, essa tendência mantém-se, embora o sexo masculino registe um peso maior (58,7%) face ao sexo feminino (41,4%).

## 1.2. Composição da estrutura socioprofissional

### 1.2.1. Categorias profissionais

Analisando as categorias profissionais que caracterizam os municípios em análise, é relevante atender não só à diversidade de categorias existentes, como à sua distribuição desigual por trabalhadores. O gráfico que se segue (cf. Gráfico 2) representa a distribuição do total de trabalhadores pelas categorias profissionais<sup>66</sup> e respectivos pesos percentuais assumidos. Quando se analisa o grupo profissional dos auxiliares (35,4%) e operários (20,0%) por comparação aos de pessoal de apoio educativo ou informático, em que ambos não excedem 1%, corrobora-se essa disparidade na distribuição.

Gráfico 2 – Categorias profissionais dos trabalhadores da Administração Local do Continente



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

<sup>66</sup> Na apresentação das categorias profissionais será tido em conta, como anteriormente referido, os balanços sociais de 2006, assentes na estruturação dos grupos de pessoal da função pública, tendo sido acrescentadas as categorias de Informática, Pessoal de Apoio Educativo, Bombeiros e Outros Grupos.

No que concerne à distribuição das categorias profissionais por região (cf. Quadro 7), destaca-se, nas regiões Norte e Lisboa e Vale do Tejo, uma maior taxa de dirigentes (2,3% e 2,6%, respectivamente) e de técnicos superiores (12% e 14,5%, respectivamente). Em relação ainda ao Norte, destacam-se, também, os auxiliares e operários, como categorias profissionais com mais peso (32,8% e 21,5%, respectivamente), bem como apresenta a percentagem relativa mais elevada de pessoal de apoio educativo (3,5%) quando comparada com as outras regiões. Por sua vez, a região do Centro distingue-se pela importância relativa que assumem, mais uma vez, os auxiliares (35,8%) e os operários (23,5%), bem como os administrativos (12,2%).

Comparativamente à região de Lisboa e Vale do Tejo (LVT), observa-se que esta assume a maior taxa de dirigentes, como já foi explicitado anteriormente, mas também uma maior taxa de técnicos superiores (14,5%), técnicos profissionais (10,5%) e administrativos (13,6%). Aqui, ao contrário do que acontece nas outras regiões, regista-se a menor taxa, a nível nacional, de operários (13,4%).

Quanto à região do Alentejo, por oposição à região de LVT, encontramos uma menor percentagem de dirigentes (1,3%), destacando-se, por oposição, um peso elevado de operários (25,4%) e auxiliares (39,3%).

Por último, a região do Algarve, tal como acontece na maioria das outras regiões, regista os pesos mais significativos nas categorias profissionais de auxiliar (38,8%) e operário (18,0%), integrando, ainda que de forma residual mas significativa, pessoal de apoio educativo (1,2%), por comparação ao resto do país, com excepção da região Norte.

Na sua distribuição por NUT III e, em linhas gerais, como seria de esperar, o auxiliar detém maior presença, em termos percentuais, seguindo-se o grupo profissional de operário, à excepção do Ave, onde, para além do "Auxiliar" (31,4%), a categoria que mais se destaca é a do técnico superior (18,7%). No Cávado, este grupo profissional também apresenta uma percentagem significativa, com o valor de 18,8%, seguindo-se a Grande Lisboa (15,3%) e Entre Douro e Vouga (15,1%). As NUT Baixo Vouga e Alto Trás-os-Montes destacam-se por terem uma maior percentagem relativa na categoria de dirigente, com valores acima dos 3%, quando comparados com as outras unidades territoriais.



Quadro 8 – Evolução da composição profissional dos trabalhadores da Administração Local do Continente

	Trabalhadores 2000		Trabalhadores 2006		Variação (%)
	N.	%	N.	%	
Dirigente	2858	3,1	2216	2,2	- 0,9
Técnico Superior	8571	9,2	11989	11,9	+2,7
Informática	959	1	1079	1,1	+0,1
Técnico	2289	2,4	1828	1,8	- 0,6
Técnico Profissional	8051	8,6	8439	8,4	- 0,2
Administrativo	14174	15,1	12241	12,2	- 2,9
Operário	20714	22,1	20196	20,0	- 2,1
Auxiliar	32030	34,2	35638	35,4	+1,2
Pessoal de Apoio Educativo	-	-	1427	1,4	-
Bombeiros	-	-	2034	2,0	-
Outros grupos <sup>69</sup>	3978	4,3	3698	3,7	- 0,6
<b>Total</b>	<b>93624</b>	<b>100</b>	<b>100785</b>	<b>100</b>	<b>+7161</b>

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006); Canário *et al.* (2002)

Da análise comparativa, ressalta ainda um acréscimo de trabalhadores em todas as regiões<sup>70</sup>, à excepção da Região de Lisboa, onde se verificou uma diminuição do número de trabalhadores.

No geral, por todas as regiões deu-se um aumento das categorias profissionais de técnico superior, informático, técnico e técnico profissional, e um decréscimo significativo nas de operário e auxiliar, com a excepção da região Centro, cuja dinâmica é invertida, havendo uma diminuição das categorias de cariz “técnico” e um aumento das de cariz “operacional”.

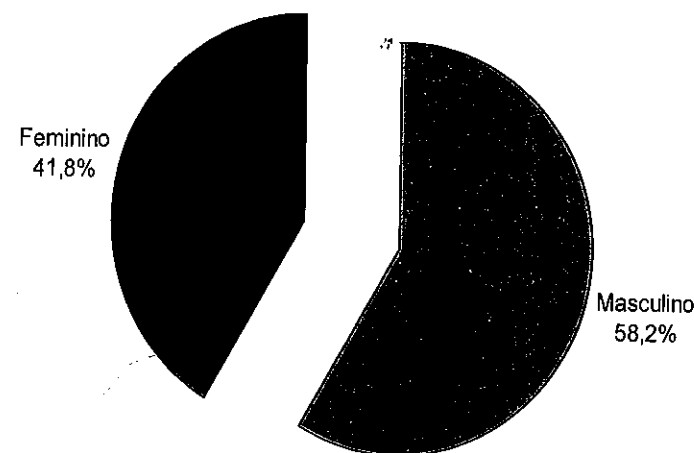
<sup>69</sup> Relativamente a esta categoria, não nos é possível identificar com precisão que tipo de profissionais ou actividades são desempenhas, já que dependerá da realidade profissional de cada município. Em concreto, e atendendo às instruções de preenchimento, não há nenhuma referência explícita quanto ao que poderá ser incluído nos “Outros grupos”. Nesse sentido, apesar de os “Outros grupos” constarem nos quadros e gráficos, não serão avançadas análises em relação aos seus valores.

<sup>70</sup> Ressalva-se aqui uma especificidade quanto à análise comparativa da evolução dos trabalhadores por região, visto que, no decorrer dos anos entre 2000 e 2006, surgiu uma alteração à constituição das Unidades Territoriais para fins estatísticos. Em 2002, o Decreto-Lei n.º 244/2002 de 5 de Novembro procedeu a ajustamentos nas NUTs, decorrentes de alterações nas estruturas administrativas e perfis socio-económicos das regiões, em particular na NUT II – Lisboa e Vale do Tejo, encontrando-se esta agora constituída apenas pelas NUT III – Grande Lisboa e Península de Setúbal. Na análise comparativa são utilizados os dados reportados a 2000 e, por conseguinte, com a constituição territorial válida à data, sendo os dados de 2006 apresentados com a actual constituição, o que de certa forma implicará uma maior sensibilidade na análise comparativa.

### 1.2.2. Género

A análise da distribuição por género, no conjunto dos trabalhadores, permite verificar, desde já, uma maior preponderância dos trabalhadores do sexo masculino (58,2%), por comparação ao sexo feminino (41,8%) (cf. Gráfico 3). Calculando o índice de feminização geral<sup>71</sup>, obtêm-se valores na ordem dos 0,4, o que significa que, em cada 100 trabalhadores, 40 são do sexo feminino.

Gráfico 3 – Distribuição dos trabalhadores por sexo



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Porém, é de referir que esta distribuição não é equitativa, já que os trabalhadores do sexo masculino se localizam essencialmente nas categorias profissionais de auxiliar (36,3%) e de operário (31,2%), perfazendo 67,5% do total; pelo contrário, além de se registar um número elevado de trabalhadores do sexo feminino na categoria dos auxiliares (34,1%), estes também se encontram, com uma expressão estatística significativa nos administrativos (22%) e nos técnicos superiores (17,8%) (cf. Quadro 9).

<sup>71</sup> Índice de feminização (Total de Trabalhadores Femininos/ Total de pessoal).

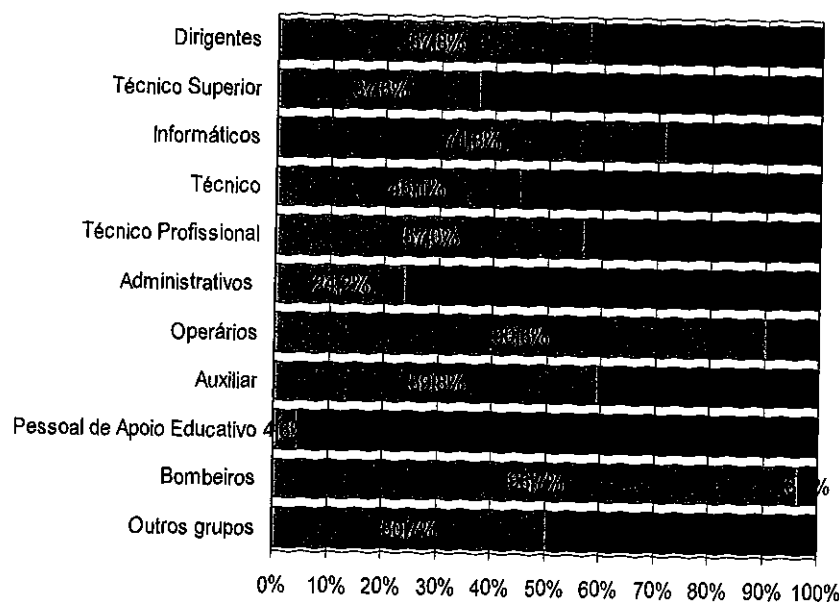
Quadro 9 – Categorias profissionais por sexo

	Masculino		Feminino		Total	
	N	%	N	%	N	%
Dirigente	1281	2,2	935	2,2	2216	2,2
Técnico Superior	4513	7,7	7476	17,8	11989	11,9
Informático	775	1,3	304	0,7	1079	1,1
Técnico	825	1,4	1003	2,4	1828	1,8
Técnico Profissional	4810	8,2	3629	8,6	8439	8,4
Administrativo	2957	5,0	9284	22,0	12241	12,2
Operário	18295	31,2	1901	4,5	20196	20,0
Auxiliar	21295	36,3	14343	34,1	35638	35,4
Pessoal de Apoio Educativo	66	0,1	1361	3,2	1427	1,4
Bombeiros	1967	3,4	67	0,2	2034	2,0
Outros grupos	1876	3,2	1822	4,3	3698	3,7
<b>Total</b>	<b>58660</b>	<b>100%</b>	<b>42125</b>	<b>100%</b>	<b>100785</b>	<b>100</b>

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

É possível perceber, desde já, que estamos perante uma estrutura profissional fortemente segregada do ponto de vista do género (cf. Gráfico 4).

Gráfico 4 – Distribuição da categoria profissional por sexo



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Com efeito, ao se analisar a relação no interior das categorias, segundo o sexo, verificamos que algumas categorias se encontram tipicamente masculinizadas, como sejam a do bombeiro (96,7%), operário (90,6%) e informático (71,8%). Em sentido oposto, as categorias que apresentam um nível de segregação feminina maioritário são as de pessoal de apoio educativo (95,4%), administrativo (75,8%) e técnico superior (62,3%).

As categorias profissionais que apresentam uma distribuição mais equitativa, ou pelo menos não tão clivada em termos de desigualdade de género, são compostas pelos trabalhadores que exercem funções de técnico profissional e de direcção, embora estas registem, mesmo assim, um predomínio masculino.

A distribuição da composição de género por região demonstra que o Norte, o Alentejo e o Centro se apresentam mais "masculinizados", já que a taxa de trabalhadores do sexo masculino assume valores de 60% ou mais. É na região Centro, em especial na Serra da Estrela, que se regista a maior percentagem de trabalhadores do sexo masculino a nível nacional, com 76%, seguindo-se o Baixo Alentejo, com 67,4%. As regiões de LVT, bem como a do Algarve, comparativamente àquelas regiões, apresentam uma clivagem menos acentuada das proporções de distribuição dos trabalhadores do sexo masculino e feminino (cf. Quadro 10). Não há, porém, nenhuma das unidades territoriais em análise que apresente um perfil maioritariamente feminino.

Quadro 10 – Distribuição por sexo e por região e NUT III

Região	NUT III	Masculino	Feminino
Norte	Minho-Lima	56,3	43,7
	Cávado	62,8	37,2
	Ave	58,8	41,2
	Grande Porto	60,1	39,9
	Tâmega	56,1	43,9
	Entre Douro e Vouga	57,6	42,4
	Douro	63,1	36,9
	Alto Trás-os-Montes	66,1	33,9
	<b>Total</b>	<b>60,0</b>	<b>40,0</b>
	Centro	Baixo Vouga	53,4
Baixo Mondego		58,9	41,1
Pinhal Litoral		49,3	50,7
Pinhal Interior Norte		59,8	40,2
Pinhal Interior Sul		64,7	35,3



	Dão-Lafões	59,9	40,1
	Serra da Estrela	76,0	24,0
	Beira Interior Norte	66,2	33,8
	Beira Interior Sul	65,6	34,4
	Cova da Beira	63,9	36,1
	Oeste	55,4	44,6
	Médio Tejo	58,4	41,6
<b>Total</b>		<b>59,8</b>	<b>40,2</b>
<b>Lisboa e Vale do Tejo</b>	Grande Lisboa	54,0	46,0
	Península de Setúbal	53,7	46,3
<b>Total</b>		<b>53,9</b>	<b>46,1</b>
<b>Alentejo</b>	Lezíria do Tejo	56,8	43,2
	Alentejo Litoral	56,2	43,8
	Alto Alentejo	65,6	34,4
	Alentejo Central	65,3	34,7
	Baixo Alentejo	67,4	32,6
<b>Total</b>		<b>62,8</b>	<b>37,2</b>
<b>Algarve</b>	Algarve	55,1	44,9
<b>Total</b>		<b>55,1</b>	<b>44,9</b>
<b>Total geral</b>		<b>58,2</b>	<b>41,8</b>

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Acompanhando a evolução da composição dos trabalhadores por género entre 2000 a 2006, ressalta, essencialmente, um acréscimo em 6% de trabalhadores do sexo feminino, sendo este mais evidente nas regiões do Alentejo, com uma variação positiva de 7,3%, e na do Centro, com 5,6%.

Quadro 11 – Evolução dos trabalhadores por sexo (% em linha)

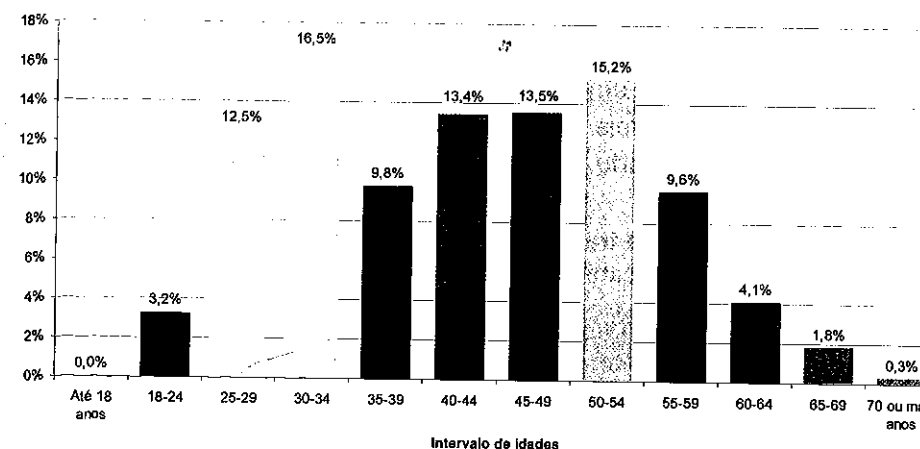
	Masculino			Feminino		
	2000	2006	Variação%	2000	2006	Variação%
Norte	33,5	30,7	-2,8	28	27,8	0,2
Centro	13,4	23,3	0,9	15,6	21,2	+5,6
Lisboa	34,1	25	-9	41,5	28,9	-12,6
Alentejo	11	13	2	7,1	14,3	+7,3
Algarve	8	8	-	7,8	7,8	+0,1
Continente	64,2	58,2	-6	35,8	41,8	+6
N	60127	58660		33497	42125	

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006); Canário et al. (2002)

### 1.2.3. Nível etário

No que respeita à análise das idades dos trabalhadores da amostra, começamos por destacar que a média das suas idades se localiza nos 42 anos. Porém, analisando a distribuição dos trabalhadores ao serviço das autarquias, por classe etária<sup>72</sup>, deparamo-nos com uma segmentação etária constituída por 42,2% do total dos trabalhadores que possuem idades compreendidas entre os 40 e os 54 anos e 42 % que têm idades compreendidas entre os 18 e os 39 anos. Por sua vez, com 55 ou mais anos de idade temos 15,8% dos trabalhadores ao serviço dos municípios (cf. Gráfico 5).

Gráfico 5 – Distribuição dos trabalhadores ao serviço, por classe etária



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Esta análise é reforçada pela decomposição da taxa de envelhecimento geral<sup>73</sup> e taxa de emprego jovem geral<sup>74</sup>, cujos valores observados são na ordem dos 0,051 para a taxa de envelhecimento, indicando que para cada grupo de 100 trabalhadores, há, em média, 5 com mais de 55 anos; do lado oposto encontramos o valor de 0,027 resultante da taxa de emprego jovem, que nos indica que para o mesmo grupo de 100 trabalhadores, apenas 3 têm menos de 25 anos.

<sup>72</sup> No que respeita à apresentação dos dados por intervalos de idades, foram assumidos os intervalos já previamente definidos na base dos balanços sociais.

<sup>73</sup> Taxa de envelhecimento = soma do pessoal com mais de 55 anos/total de trabalhadores\*100.

<sup>74</sup> Taxa de emprego jovem = soma do pessoal com menos de 25 anos/total de trabalhadores\*100.

Ao atendermos à distribuição das classes etárias por categoria profissional, observa-se que os trabalhadores mais jovens, isto é, os que têm menos de 25 anos, se distribuem, sobretudo, pelas categorias profissionais de auxiliar, técnico profissional, operário e técnico superior. Nas classes etárias mais envelhecidas, ou seja, com 55 ou mais anos, encontram-se os trabalhadores pertencentes às categorias de auxiliar e de operário. Certamente que o efeito do nível de escolaridade que as gerações mais jovens têm vindo a apresentar contribuirá, em grande medida, para a explicação destes enquadramentos profissionais (cf. Quadro 12). Porém, mesmo assim, como veremos mais à frente, é relevante perceber que ao nível dos trabalhadores jovens com menos de 25 anos, a sua inserção naquelas categorias profissionais sugere a persistência de níveis habilitacionais baixos, pelo menos equivalentes à escolaridade obrigatória.

Se entretanto calcularmos taxas relativas de "jovens"<sup>75</sup>, "adultos"<sup>76</sup> e "seniores"<sup>77</sup> para o conjunto dos trabalhadores, percebem-se algumas dinâmicas importantes no sentido de uma crescente ocupação de categorias profissionais com exigências de níveis mais elevados de qualificações e de responsabilidade profissional por parte de trabalhadores mais jovens (cf. Quadro 12).

Quadro 12 – Taxas de trabalhadores jovens, adultos e seniores por categoria profissional (%)

	Trabalhadores Jovens (menor de 25 anos)	Trabalhadores Adultos (30 a 54 anos)	Trabalhadores Seniores (55 e mais anos)
Dirigentes	0,0	13,0	1,9
Técnicos Superiores	11,0	32,9	4,6
Informáticos	1,5	2,6	0,6
Técnicos	1,1	2,1	0,8
Técnicos Profissionais	14,7	1,3	4,0
Administrativos	4,9	18,3	6,4
Operários	12,2	4,7	29,7
Auxiliar	39,6	2,1	49,6
Bombeiros	3,7	9,3	0,2
Outros	11,3	13,6	2,2
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

<sup>75</sup> Taxa de trabalhadores jovens = soma do pessoal com menos de 30 anos/ total de trabalhadores\*100.

<sup>76</sup> Taxa de trabalhadores adultos = soma do pessoal com 30 a 54 anos/ total de trabalhadores\*100.

<sup>77</sup> Taxa de trabalhadores seniores = soma do pessoal com mais de 55 anos/total de trabalhadores\*100.

Na distribuição por região, destaca-se essencialmente a região Norte, com os valores mais altos de trabalhadores com menos de 25 anos de idade (3,4%), o que não deixa de estar correlacionado, por um lado, com as maiores percentagens de abandono precoce do ensino regular na faixa dos 18 aos 24 anos (36,3%), contra uma média europeia (EU 27) de 14,7% (Eurostat, 2007), e, por outro, com o facto de esta região se apresentar também como a que detém uma estrutura demográfica mais jovem. Nas restantes classes etárias, a distribuição por região apresenta-se sensivelmente equitativa, sendo de referir, ainda, as regiões do Algarve e Alentejo como sendo as que agregam maior percentagem de trabalhadores mais envelhecidos (3,8% e 3,3%, respectivamente) (cf. Quadro 13).

Quadro 13 – Classes etárias por Região e NUT III (%)

Região	NUT III	Menor de 25 anos	30 a 54 anos	55 a 64 anos	65 a 74 anos	75 e mais anos
Norte	Minho-Lima	2,3	21,0	65,7	10,2	0,9
	Cávado	4,4	27,5	58,1	9,3	0,7
	Ave	4,4	29,3	57,6	8,3	0,4
	Grande Porto	3,0	26,4	62,5	7,6	0,5
	Tâmega	4,5	30,5	56,7	7,6	0,6
	Entre Douro e Vouga	3,4	23,9	60,0	11,7	1,1
	Douro	3,6	25,5	58,4	10,4	2,2
	Alto Trás-os-Montes	1,8	21,5	62,8	11,9	2,1
	<b>Total</b>	<b>3,4</b>	<b>26,1</b>	<b>60,7</b>	<b>8,9</b>	<b>0,9</b>
Centro	Baixo Vouga	3,6	24,9	59,0	11,1	1,5
	Baixo Mondego	2,4	26,1	60,8	9,5	1,2
	Pinhal Litoral	2,3	20,3	60,2	15,1	2,1
	Pinhal Interior Norte	2,2	22,8	61,5	12,1	1,4
	Pinhal Interior Sul	3,1	20,3	62,2	12,6	1,8
	Dão-Lafões	3,4	24,7	57,8	13,1	1,0
	Serra da Estrela	1,6	18,1	65,6	13,4	1,4
	Beira Interior Norte	1,7	26,1	58,8	11,6	1,8
	Beira Interior Sul	1,8	23,5	61,6	11,6	1,5
	Cova da Beira	3,3	25,7	60,8	9,8	0,4
	Oeste	3,5	23,2	54,8	16,2	2,3
	Médio Tejo	1,8	23,3	60,6	12,6	1,7
<b>Total</b>	<b>2,7</b>	<b>24,0</b>	<b>59,4</b>	<b>12,4</b>	<b>1,5</b>	
Lisboa e Vale do Tejo	Grande Lisboa	1,9	20,5	65,0	11,2	1,3
	Península de Setúbal	2,3	25,4	58,7	11,4	2,3
<b>Total</b>	<b>2,0</b>	<b>21,8</b>	<b>63,3</b>	<b>11,3</b>	<b>1,6</b>	
Alentejo	Lezíria do Tejo	2,4	22,6	55,1	15,7	4,2
	Alentejo Litoral	3,9	26,3	50,1	14,7	5,0
	Alto Alentejo	2,3	22,0	63,2	10,3	2,1
	Alentejo Central	2,3	23,2	59,3	12,5	2,6
	Baixo Alentejo	2,2	25,6	57,1	12,0	3,1
<b>Total</b>	<b>2,5</b>	<b>23,9</b>	<b>57,3</b>	<b>13,0</b>	<b>3,3</b>	
Algarve	Algarve	2,7	26,1	52,5	15,0	3,8
<b>Total</b>	<b>2,7</b>	<b>26,1</b>	<b>52,5</b>	<b>15,0</b>	<b>3,8</b>	
<b>Total geral</b>	<b>2,7</b>	<b>24,2</b>	<b>60,4</b>	<b>11,1</b>	<b>1,5</b>	

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Para todos os efeitos, o fenómeno do envelhecimento demográfico constitui uma das questões centrais a serem contempladas no quadro da definição de políticas sociais, de emprego e formação, já que de acordo com as projecções demográficas, nos próximos 30 anos, o número de jovens europeus até aos 24 anos será de aproximadamente 15%: 1 em cada 3 europeus terá mais de 60 anos e 1 em 10 terá mais de 80 anos (COM, 2007).

Face à evolução dos trabalhadores por classes etárias, terá novamente aqui de se ter em conta o período temporal da análise, o que permite identificar algumas especificidades. Assim, a nível continental verificou-se um acréscimo de trabalhadores com idades entre os 18 e os 64 anos e uma diminuição dos que apresentavam idades iguais ou superiores a 65 anos. Ora, provavelmente, esta diminuição de trabalhadores coincidiu com a idade da entrada na reforma dos trabalhadores ao longo deste período de análise.

Mesmo assim, as regiões do Centro, Alentejo e Algarve apresentam valores positivos de variação de trabalhadores jovens, que podem ter como explicação as novas contratações efectuadas ao longo destes 6 anos de análise (cf. Quadro 14). Iremos, mais à frente, aprofundar esta informação com base nos movimentos de contratação de trabalhadores com perfis etários mais jovens.

Quadro 14 – Evolução da composição etária dos trabalhadores da Administração Local

	Efectivos (milhares)			Efectivos (bilhões de horas)			Composição (percentagem)		
	2000	2006	Variação	2000	2006	Variação	2000	2006	Variação
Norte	8576	8465	-111	20597	19951	-646	386	252	-134
Centro	3639	5888	+2249	12229	15831	+3602	811	332	-479
Lisboa	8649	6396	-2253	23254	19972	-3282	736	417	-319
Alentejo	1807	3592	+1785	5372	9549	+4177	413	448	+35
Algarve	1906	2287	+381	5100	5372	+272	243	304	+61
Continente	24577	26628	+2051	66552	70675	+4123	2589	1753	-836

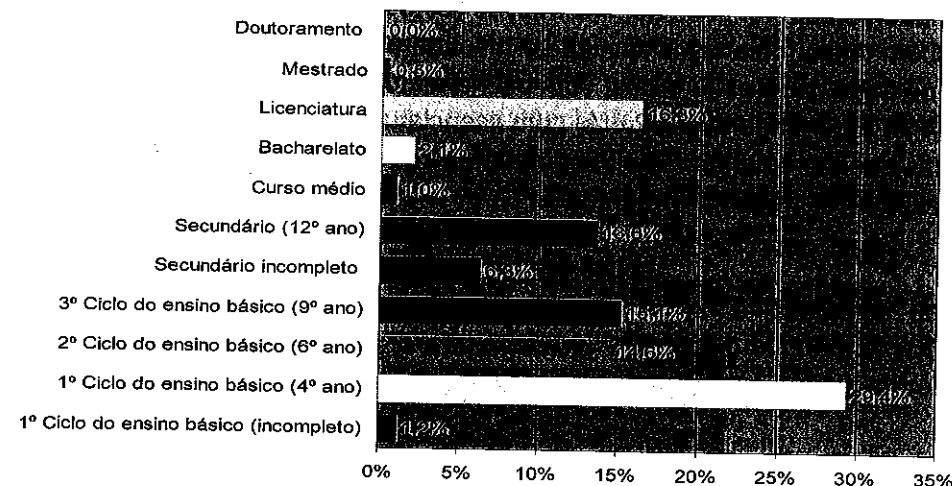
Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006); Canário et al. (2002)

#### 1.2.4. Nível de habilitações literárias

Da análise da estrutura dos níveis de habilitações literárias, é possível confirmar que a grande maioria dos trabalhadores possui o 9.º ano ou menos de escolaridade (60,3%). Já em sentido oposto, verifica-se que 18,9% dos mesmos possuem formação de nível superior, sendo o mais significativo a posse de licenciatura. Esta informação é relevante dado que este último valor se

apresenta manifestamente acima da média nacional para o conjunto da população portuguesa que, segundo os valores das OCDE, se situa próxima dos 9% (OCDE, 2007).

Gráfico 6 – Nível de Escolaridade



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

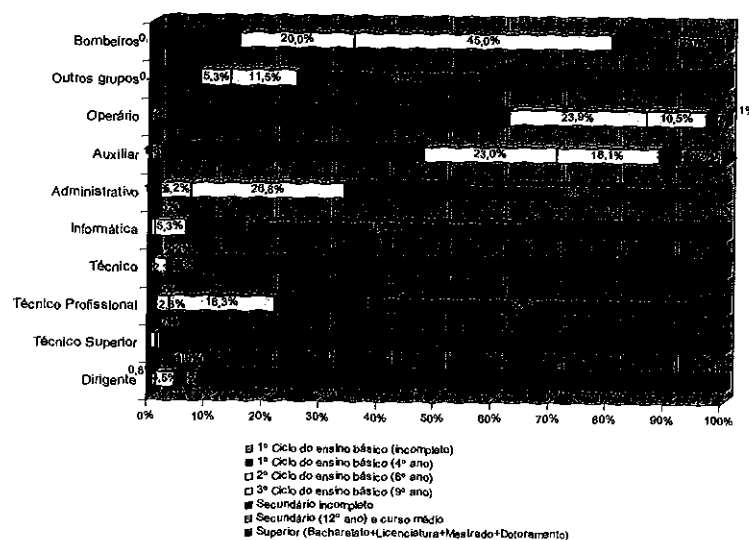
Se observarmos o peso dos trabalhadores com o nível secundário (incluindo, também, os que o detêm incompleto), a percentagem obtida não chega a 20%, o que é manifestamente abaixo da média nacional (53,4%) (Eurostat, 2008). Esta é, de resto, uma das maiores debilidades da estrutura habilitacional da população activa portuguesa, entre os 20 e os 24 anos, quando comparada com os Estados-membros (EU 27) que apresentam uma média próxima dos 78,1% (Eurostat, 2008). Por sua vez, a expressão de trabalhadores com o curso médio é aqui residual (1%), o que associada à fraca expressão do nível de formação secundária nos permite concluir que, em geral, os municípios portugueses apresentam um perfil de qualificações escolares de nível intermédio insuficiente e deficitário face às necessidades de desempenhos com maiores exigências técnicas e operacionais nas diferentes áreas de actuação.

Esta observação apresenta maior consistência se atendermos à distribuição do nível das habilitações pelas categorias profissionais (cf. Gráfico 7). Com efeito, ao cruzarmos a escolaridade com a categoria profissional, destacam-se as funções mais técnicas com níveis mais elevados, por oposição as funções menos técnicas com níveis mais baixos, que vão maioritariamente até

ao 9.º ano. Assim, as categorias de auxiliar e operário são as que detêm um nível de escolaridade mais baixo, sendo que 62,2% dos operários e 47,4% dos auxiliares têm até ao 1.º Ciclo do Ensino Básico. Os bombeiros apresentam uma taxa de 80% com o nível de escolaridade até ao 9.º ano. Com o secundário completo destacam-se os técnicos profissionais (72,1%), os trabalhadores com funções administrativas (60,9%) e informáticas (58,9%).

Com taxas mais significativas ao nível da escolaridade superior, realçam-se os trabalhadores técnicos, com bacharelato (70%), os técnicos superiores (94,7%) e os dirigentes (82,6%) com licenciatura. Igualmente, é nestas categorias que se registam mais trabalhadores com o mestrado e o doutoramento (2,8% e 4,7%, respectivamente).

Gráfico 7 – Categoria profissional por nível de escolaridade (%)



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Desta análise, destacamos ainda duas especificidades que importa assinalar. Uma delas prende-se com a detenção de níveis de escolaridade acima dos exigidos em termos de enquadramento organizacional, como é o caso das categorias profissionais de "Auxiliar", administrativo, operário, técnico e

<sup>78</sup> Para o ingresso na carreira de Técnico Superior é exigido o grau de licenciado ou equiparado, segundo o artigo 18.º do Decreto-Lei, n.º 248, de 15 de Julho de 1985.

técnico profissional (licenciatura, mestrado e doutoramento). Em contrapartida, a outra especificidade, embora menos expressiva, diz respeito ao facto de se encontrar trabalhadores enquadrados na categoria de técnico superior (2,6%) sem habilitação própria para o exercício das funções<sup>78</sup>. Em relação à primeira situação, estamos perante um fenómeno de *sobrequalificação* dos trabalhadores, que se poderá explicar com base no acesso progressivo nos últimos anos a níveis habilitacionais superiores, sem que os mesmos tenham sido sujeitos a um processo de requalificação em termos de enquadramento organizacional. No segundo caso, a existência de trabalhadores não diplomados enquadrados na carreira de técnico superior poderá ser explicada, eventualmente, em função da avaliação de um percurso profissional excepcional e revelador de um nível de tecnicidade e conhecimentos considerados adequados para o desempenho das actividades em causa.

Da análise do nível de escolaridade segundo o sexo, evidencia-se, desde logo, o sexo feminino com níveis de escolaridade muito superiores (56,8% possuem o 12.º ano ou mais) por comparação à maioria dos trabalhadores do sexo masculino (57,9% possuem escolaridade apenas até ao 6.º ano).

Quadro 15 – Nível de escolaridade por sexo (%)

	Masculino	Feminino
1.º Ciclo do ensino básico (4.º ano) <sup>79</sup>	40,8	16,2
2.º Ciclo do ensino básico (6.º ano)	17,1	11,1
3.º Ciclo do ensino básico (9.º ano)	14,6	15,9
Secundário (12.º ano) e curso médio <sup>80</sup>	14,3	30,0
Superior <sup>81</sup>	13,2	26,8
Total	100,0	100,0

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Sabemos que a tendência para a entrada precoce no mercado de trabalho poderá explicar, em certa medida, estes valores mais expressivos junto dos trabalhadores do sexo feminino, assim como estas informações vêm confirmar, nos anos recentes, a maior escolarização no segmento populacional constituído pelas mulheres. De um modo geral, estamos perante uma femini-

<sup>79</sup> Incluídos os que não completaram o 4.º ano (menos de 4 anos de escola)

<sup>80</sup> Incluídos os que não completaram o 12.º (11 anos de escola).

<sup>81</sup> Incluídos os níveis Bacharelato, Licenciatura, Mestrado e Doutoramento).

zação do mercado de trabalho que tende a dicotomizar-se no que diz respeito ao nível de habilitações. Esta é ainda, caracterizada por se basear numa mão-de-obra pouco qualificada e em posições hierárquicas inferiores, como as que correspondem às categorias de auxiliar e de pessoal de apoio educativo; porém, existem segmentos significativos de feminização do mercado de trabalho que se definem por as mulheres deterem níveis elevados de qualificação e de responsabilidade profissional, por comparação com os seus colegas do sexo masculino. Esta última situação está mais presente sobretudo na categoria de técnico superior, como vimos.

A distribuição do nível de habilitações por região permite-nos verificar algumas tendências igualmente relevantes quanto à diversidade de posicionamentos face à distribuição do "capital escolar" dos recursos humanos afectos aos municípios (cf. Quadro 16). Assim, é ao nível das regiões Centro e Alentejo que se encontram as maiores percentagens de trabalhadores cujas habilitações não vão além do 1.º Ciclo do Ensino Básico; em sentido oposto, a região de Lisboa apresenta a maior percentagem relativa de trabalhadores com habilitações de nível superior (21,4%), seguida da região do Norte com 19,8%.

Olhando agora para algumas especificidades internas ao nível das NUT III, deparamo-nos que é na região Centro, mais concretamente na Serra da Estrela e no Pinhal Litoral, onde existem as maiores percentagens de trabalhadores com baixas qualificações ao nível do 1.º Ciclo do Ensino Básico (50,8% e 41,2%, respectivamente). No entanto, é igualmente na região Centro que se registam as percentagens relativas mais elevadas de trabalhadores com o secundário e o curso médio, com destaque particular nesta situação para a percentagem mais elevada registada na NUT Médio Tejo (25,4%), só seguida pela obtida na região do Algarve (24,6%). Ainda na região Centro, mais concretamente nos municípios situados na Cova da Beira, Baixo Mondego, Baixo Vouga e Beira Interior Norte, registam-se percentagens de trabalhadores com habilitações de nível superior acima da média nacional (18,9%). Acima dessa média nacional, os municípios da região de LVT detêm recursos humanos com elevadas qualificações escolares e apresentam percentagens relativas mais baixas de trabalhadores com níveis de escolaridade situados nos 1.º e 2.º Ciclos do Ensino Básico.

Por sua vez, a região Norte apresenta uma dinâmica não totalmente homogénea ao nível da qualificação dos seus recursos humanos. Com efeito, atendendo ao peso ainda persistente de trabalhadores com baixas qualificações, observam-se valores elevados de qualificações de nível secundário, curso médio e superior por parte dos municípios que integram algumas das unida-

des territoriais. Tal é evidente, por exemplo, se atendermos ao ensino superior, ao nível das NUT Cavado (26,2%), Ave (24,0%) e Entre Douro e Vouga (22,5%), com valores manifestamente acima dos que se registam na NUT Grande Lisboa (22,5%) e do Grande Porto 18,8%). Além disso naquelas NUT da região Norte, apesar de não ser de uma forma tão expressiva, também se registam as percentagens relativas mais elevadas dos níveis secundário e curso médio.

Quadro 16 – Nível de escolaridade por Região e NUT III (% em linha)

Região	NUT III	1.º Ciclo do Ensino Básico	2.º Ciclo do Ensino Básico	Ensino Básico	Secundário e Curso Médio	Ensino Superior
Norte	Minho-Lima	30,8	18,6	13,2	23,1	14,4
	Cávado	28,9	14,6	14,1	16,1	26,2
	Ave	29,3	11,7	12,1	22,8	24,0
	Grande Porto	28,1	19,6	13,9	19,6	18,8
	Tâmega	31,4	15,5	13,0	21,7	18,4
	Entre Douro e Vouga	32,9	13,3	12,1	19,2	22,5
	Douro	30,1	12,4	14,1	21,9	21,5
	Alto Trás-os-Montes	36,2	15,6	12,1	18,9	17,2
<b>Total</b>	<b>30,2</b>	<b>16,5</b>	<b>13,3</b>	<b>20,1</b>	<b>19,8</b>	
Centro	Baixo Vouga	31,2	15,6	12,3	20,1	20,8
	Baixo Mondego	25,9	15,5	17,5	19,7	21,4
	Pinhal Litoral	41,2	11,0	11,7	20,3	15,7
	Pinhal Interior Norte	36,4	16,6	13,9	17,9	15,2
	Pinhal Interior Sul	37,6	17,5	14,1	19,4	11,3
	Dão-Lafões	34,6	17,0	12,5	21,2	14,6
	Serra da Estrela	50,8	9,6	8,3	15,3	16,0
	Beira Interior Norte	33,3	10,8	13,5	21,5	20,9
	Beira Interior Sul	34,2	9,4	19,3	19,2	17,9
	Cova da Beira	25,9	11,3	13,2	23,9	25,7
	Oeste	35,0	12,5	12,5	23,6	16,4
	Médio Tejo	30,7	12,9	13,2	25,4	17,8
	<b>Total</b>	<b>33,3</b>	<b>14,2</b>	<b>13,7</b>	<b>21,0</b>	<b>17,8</b>
Lisboa e Vale do Tejo	Grande Lisboa	25,6	12,7	19,8	19,5	22,5
	Península de Setúbal	27,1	15,6	17,8	21,0	18,4
<b>Total</b>	<b>26,0</b>	<b>13,5</b>	<b>19,3</b>	<b>19,9</b>	<b>21,4</b>	
Alentejo	Lezíria do Tejo	36,1	11,7	16,6	21,2	14,5
	Atentejo Litoral	33,0	13,4	13,9	25,2	14,4
	Alto Alentejo	34,9	19,5	13,4	19,2	13,0
	Alentejo Central	35,1	15,3	15,2	20,6	13,8
	Baixo Alentejo	35,4	15,5	12,3	22,4	14,4
<b>Total</b>	<b>35,0</b>	<b>15,0</b>	<b>14,3</b>	<b>21,6</b>	<b>14,0</b>	
Algarve		32,2	12,0	13,6	24,6	17,6
<b>Total</b>	<b>32,2</b>	<b>12,0</b>	<b>13,6</b>	<b>24,6</b>	<b>17,6</b>	
<b>Total geral</b>	<b>30,6</b>	<b>14,6</b>	<b>15,1</b>	<b>20,8</b>	<b>18,9</b>	

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Estas dinâmicas de transformação do perfil de qualificação escolar dos recursos humanos municipais estão patentes nos últimos anos, como já referimos (cf. Quadro 17). Da análise evolutiva do grau de escolaridade dos trabalhadores, destaca-se essencialmente uma forte diminuição dos que apresentam uma escolaridade ao nível do 1.º e 2.º Ciclos do Ensino Básico, aumentando, em contrapartida, os que detêm o 3.º Ciclo do Ensino Básico e, sobretudo, os de nível secundário e superior.

Quadro 17 – Evolução do nível de escolaridade por regiões (% em coluna)

		Continente	Algarve	Lisboa	Alentejo	Alentejo	Alentejo
1.º Ciclo do ensino básico	2000	42,7	42,0	47,6	38,2	51,1	47,8
	2006	30,5	30,2	33,3	26	35,0	32,2
	Variação	-12,2	-11,8	-14,3	-12,2	-16,1	-15,6
2.º Ciclo do ensino básico	2000	15,1	16,9	11,7	15,4	14,8	14,4
	2006	14,6	16,5	14,2	13,5	15,0	12
	Variação	-0,5	-0,4	+2,5	-1,9	+0,2	-2,4
3.º Ciclo do ensino básico	2000	13,0	13,3	9,7	14,6	10,0	12,3
	2006	15,2	13,3	13,7	19,3	14,3	13,6
	Variação	+2,2	0,3	+4,0	+4,7	+4,3	+1,3
Secundário e Curso médio	2000	17,7	15,6	22,3	18,1	15,8	16,5
	2006	20,8	20,1	21,0	19,9	21,6	24,6
	Variação	+3,1	+4,5	-1,3	+1,8	+5,8	+8,1
Ensino Superior	2000	11,5	12,2	8,6	13,7	8,3	8,9
	2006	18,9	19,8	17,8	21,4	14,0	17,6
	Variação	+7,4	+7,6	+9,2	+7,7	+5,7	+8,7

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006); Canário *et al.* (2002)

As variações positivas mais significativas verificam-se ao nível do ensino superior, no Continente e em todas as regiões. Esta informação permite corroborar o esforço realizado ao longo dos últimos anos, com particular evidência no quadro da “Agenda de Lisboa” e respectivas metas, bem como no conteúdo das políticas inscritas no actual Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN, 2007-2013). Através dos 10 Eixos Prioritários<sup>82</sup>, o Estado Português projecta como uma das suas principais prioridades superar o défice estrutural de qualificações da população. Neste contexto, merece particular

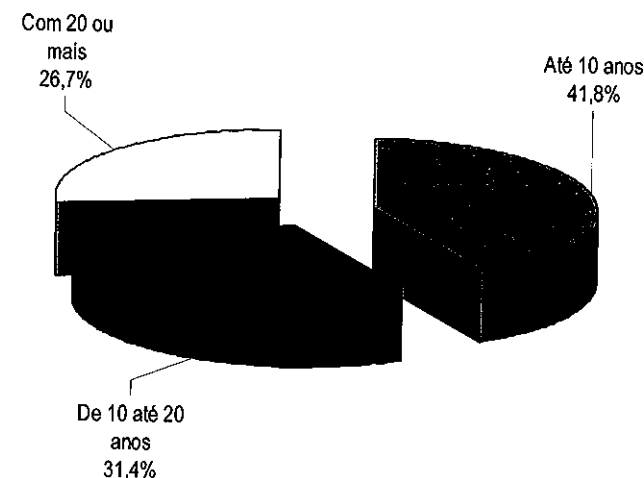
<sup>82</sup> Por ordem de apresentação dos Eixos Prioritários, estes são: Qualificação Inicial; Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida; Gestão e Aperfeiçoamento Profissional; Formação Avançada; Apoio ao Empreendedorismo e à Transição para a Vida Activa; Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social; Igualdade de Género; Algarve; Lisboa; Assistência Técnica. Para mais informação cf. <http://www.poph.qren.pt/>.

destaque a iniciativa *Novas Oportunidades* que visa qualificar, até 2010, um milhão de activos.

### 1.2.5. Antiguidade

Tendo em conta o tempo de serviço dos trabalhadores integrados na Administração Local, verificamos que 41,8% deles se encontram ao serviço há menos de 10 anos, o que revela uma composição de mão-de-obra relativamente recente em termos de antiguidade. A maioria dos trabalhadores encontra-se portanto integrada nos municípios há mais de 10 anos (58,1%), incluindo uma franja significativa dos que já têm 20 anos ou mais de casa (26,7%) cf. Gráfico 8).

Gráfico 8 – Antiguidade dos trabalhadores



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Na distribuição da antiguidade pelas categorias profissionais<sup>83</sup>, verificamos que são os técnicos superiores e técnicos, incluindo os outros grupos, que apresentam maiores percentagens de trabalhadores há menos tempo ao ser-

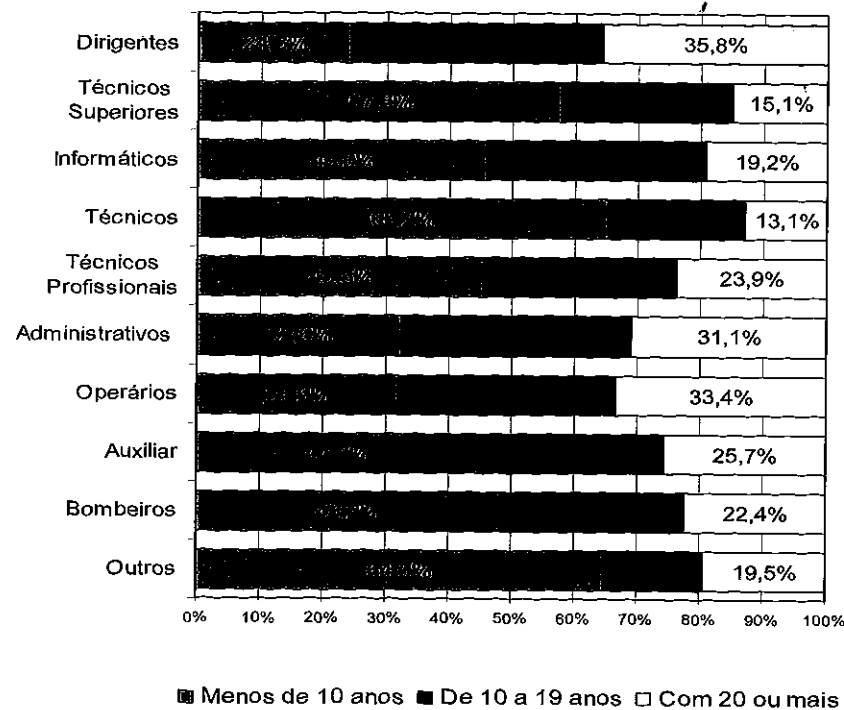
<sup>83</sup> A partir deste ponto da análise, já não nos será possível identificar a representatividade da categoria “Pessoal de Apoio Educativo”, visto encontrar-se omissa na própria base dos Balanços Sociais disponibilizada.



viço, nomeadamente há menos de 10 anos. Tal não nos surpreende, na medida em que, como veremos mais adiante, os municípios têm vindo a recrutar trabalhadores para estas áreas de actividade adstritas a novos serviços e competências pela Administração Local.

Em contrapartida, as categorias onde se encontram trabalhadores há mais tempo ao serviço, nomeadamente há 20 anos ou mais, dizem respeito tanto ao exercício de funções de direcção, como à execução das tarefas de foro administrativo e, em especial, operacional (cf. Gráfico 9).

Gráfico 9 – Antiguidade dos trabalhadores por categoria profissional



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

A antiguidade dos trabalhadores ao serviço, por região, demonstra que é no Norte (27,4%) e em LVT (28,5%) que se registam as maiores percentagens relativas de trabalhadores com mais anos ao serviço, nomeadamente a desempenharem funções há mais de 20 anos. As restantes regiões, como Centro (45,5%), Alentejo (45,9%) e Algarve (45,7%) concentram trabalhadores com menos anos ao serviço no município (cf. Quadro 18).

Quadro 18 – Antiguidade dos trabalhadores por Região e NUT III (% em linha)

Região	NUT III	Menos de 10 anos	De 10 a 19 anos	Com 20 ou mais anos
Norte	Minho-Lima	37,2	38,1	24,7
	Cávado	47,1	27,2	25,7
	Ave	44,8	27,0	28,2
	Grande Porto	36,9	32,3	30,8
	Tâmega	47,1	28,9	24,0
	Entre Douro e Vouga	52,5	25,5	22,0
	Douro	39,0	32,4	28,6
	Alto Trás-os-Montes	38,5	34,2	27,3
<b>Total</b>		<b>41,6</b>	<b>31,0</b>	<b>27,4</b>
Centro	Baixo Vouga	47,3	29,2	23,5
	Baixo Mondego	39,6	29,4	31,0
	Pinhal Litoral	48,0	28,5	23,5
	Pinhal Interior Norte	45,6	28,3	26,1
	Pinhal Interior Sul	29,2	48,2	22,5
	Dão-Lafões	52,0	28,2	19,9
	Serra da Estrela	43,3	28,3	28,5
	Beira Interior Norte	51,4	24,2	24,5
	Beira Interior Sul	29,2	48,2	22,5
	Cova da Beira	39,8	19,1	41,1
	Oeste	48,4	27,5	24,1
	Médio Tejo	42,0	32,3	25,7
	<b>Total</b>		<b>45,5</b>	<b>28,9</b>
Lisboa e Vale do Tejo	Grande Lisboa	33,0	36,4	30,6
	Península de Setúbal	47,8	29,5	22,7
<b>Total</b>		<b>36,8</b>	<b>34,6</b>	<b>28,5</b>
Alentejo	Lezíria do Tejo	46,8	26,6	26,6
	Alentejo Litoral	43,8	32,1	24,1
	Alto Alentejo	37,2	36,5	26,3
	Alentejo Central	49,9	25,9	24,2
	Baixo Alentejo	48,5	25,0	26,5
<b>Total</b>		<b>45,9</b>	<b>28,5</b>	<b>25,6</b>
Algarve	Algarve	45,7	32,0	22,2
<b>Total</b>		<b>45,7</b>	<b>32,0</b>	<b>22,2</b>
<b>Total geral</b>		<b>41,8</b>	<b>31,4</b>	<b>26,7</b>

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Tendo em conta a evolução da antiguidade dos trabalhadores ao serviço, e visto a análise comportar um intervalo temporal de 6 anos, é-nos possível verificar que, a nível continental, há uma variação apenas em sentido positivo no que diz respeito aos trabalhadores com 20 ou mais anos de serviço (+4,3).

Ao analisarmos as variações ao nível das regiões, o mesmo acontece para todas elas, exceptuando para a região Centro que, como se pode verificar no Quadro 19, apresenta um decréscimo significativo de trabalhadores há 20 e mais anos (-5,3) e uma variação muito relevante de trabalhadores como menos 10 anos (+10,5). A outra região que acompanha esta última tendência, embora de forma menos acentuada, é o Alentejo (+2,2).

Quadro 19 – Evolução da antiguidade dos trabalhadores da Administração Local (%)

	Até 10 anos			De 10 a 20 anos			Mais de 20 anos		
	2000	2003	Variação	2000	2003	Variação	2000	2003	Variação
Norte	42,4	41,6	-0,8	37,0	31,0	-6	20,6	27,4	+6,8
Centro	35,0	45,5	+10,5	34,1	28,9	-5,2	30,9	25,6	-5,3
Lisboa	44,3	36,8	-7,5	32,6	34,6	+2,0	23,1	28,5	+5,4
Alentejo	43,7	45,9	+2,2	32,6	28,5	-4,1	23,7	25,6	+1,9
Algarve	47,3	45,7	-1,6	37,1	32,0	-5,1	15,7	22,2	+6,5
Continente	43,1	41,8	-1,3	34,5	31,4	-3,1	22,4	26,7	+4,3

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006); Canário *et al.* (2002)

## 2. Caracterização organizacional

Importa agora fazer uma análise sobre a estruturação interna da Administração Local ao nível de algumas das suas dimensões organizacionais, procurando analisar as relações dos trabalhadores com a organização em si.

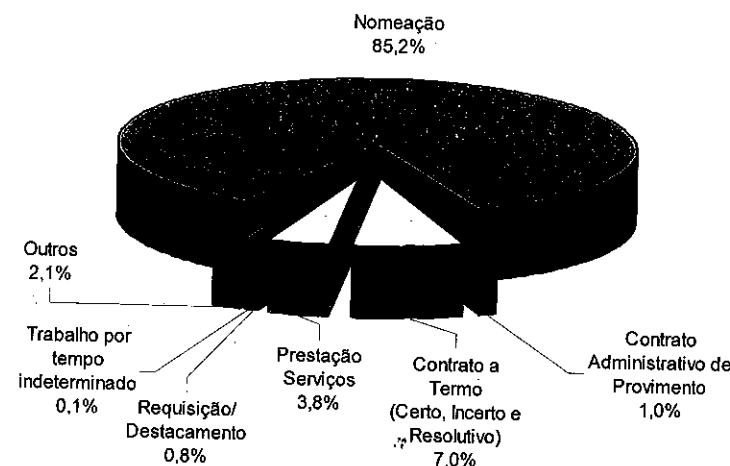
### 2.1. Relação jurídica de emprego

Da análise da relação jurídica de emprego<sup>84</sup>, com especial atenção do vínculo contratual na Administração Pública, destaca-se, desde logo, a presença maioritária do vínculo de nomeação (85,2%), seguido dos vínculos assentes na celebração de contratos a termo (7%) e de prestação de serviços (3,8%) (cf. Gráfico 10).

A importância da relação jurídica de emprego denominada por “nomeação” justifica-se pela necessidade de se assegurar o exercício de funções próprias do serviço público com carácter permanente, correspondendo à forma estável de prestar serviço, sendo o contrato, em qualquer das suas modalidades, limi-

<sup>84</sup> Tendo presente o Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, que estabelece a relação jurídica do emprego na Administração Pública.

Gráfico 10 – Relação jurídica de emprego



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

tado a situações específicas claramente definidas, com características de excepcionalidade e transitoriedade.

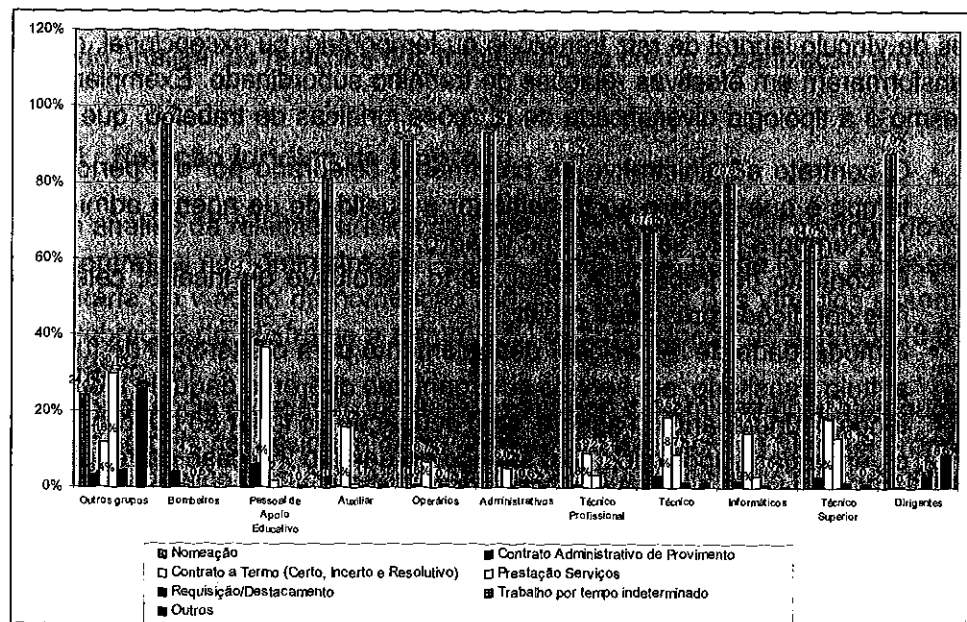
Porém, nos últimos anos, as transformações das estruturas orgânicas dos serviços públicos, bem como a progressiva adopção de modelos de gestão próximos do sector privado, têm contribuído para o surgimento de outras modalidades de vínculo laboral de raiz transitório ou temporário, ou excepcional, que se transformaram em efectivas relações de trabalho subordinado. Exemplar disso mesmo é a tipologia diversificada de relações jurídicas de trabalho, que inclui:

- O contrato administrativo de provimento celebrado por um período de tempo e que confere ao trabalhador a qualidade de agente administrativo, embora não se integre no quadro;
- O contrato de trabalho a termo certo, resolutivo ou incerto, celebrado nas condições prescritas na lei;
- A modalidade de requisição/destacamento para o exercício de funções a título transitório, em serviço ou organismo diferente daquele a que pertence o funcionário ou agente, sem ocupação de lugar do quadro, sendo os encargos suportados pelo serviço do destino, no caso da requisição, e pelo serviço de origem, no caso do destacamento;
- A celebração de contratos de tarefa e de avença que se designa normalmente pela prestação de serviços e que pressupõe o exercício de funções não subordinadas e, igualmente, finalização da relação contratual com base na execução do serviço a prestar.

Verificando agora a relação jurídica de emprego segundo o total dos trabalhadores pelas categorias profissionais, o que se conclui pela análise dos resultados expostos no Gráfico 11 é que o vínculo por nomeação se encontra fortemente presente em todas as categorias, à excepção da referente a "Outros grupos" que apresenta uma diversidade interna elevada, fruto da excepcionalidade da sua relação de trabalho no âmbito da realidade municipal: prestação de serviços (30,1%), seguido de outros tipos de vínculo não especificado (25,9%).

Porém, aquela presença não assume proporções idênticas para todas as categorias, sugerindo que algumas delas têm vindo a ser mais permeáveis à penetração de vínculos jurídicos diversos, inscritas numa relação mais instável e precária. Do total dos trabalhadores, os que apresentam a percentagem relativa superior de contrato a termo certo são os que se encontram afectos a actividades de apoio educativo (36,7%), seguida das actividades inscritas na categoria de auxiliar (16%). Em relação ao primeiro grupo de trabalhadores, a sua entrada nas autarquias, nos últimos anos, já sob a forma de vínculos laborais próximos do código geral do trabalho, associa-se à estratégia de descentralização de competências iniciada, ainda que de forma incompleta, pela Administração Central.

Gráfico 11 – Categorias profissionais por relação jurídica de emprego



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Esta tendência tem sido alargada a outros grupos de profissionais que assumem funções técnicas de nível superior, onde a relação laboral confinada à celebração de um contrato a termo certo assume uma percentagem relativamente elevada (18,1%), ou à prestação de serviços (13,1%). O mesmo se passa com os trabalhadores enquadrados na categoria de técnicos, com percentagens para aqueles vínculos laborais de 18,5% e 8,7%, respectivamente.

Face à importância crescente da flexibilização do vínculo laboral, pode-se criar uma relação de estabilidade<sup>85</sup> ou instabilidade laboral<sup>86</sup>, consoante o tipo de vínculo. Tal permite confirmar que, em termos gerais, 17% dos recursos humanos afectos aos municípios apresentam uma relação de instabilidade laboral, não se afastando muito da tendência geral da relação jurídica em geral (cf. Quadro 20). Com efeito, segundo os dados disponíveis, Portugal apresentou, em 2007, uma percentagem de contratos não permanentes (22,4%) superior à média europeia dos 27 Estados-Membros (14,5%) (Eurostat, 2008).

Quadro 20 – Vínculo Estável e Instável/ Provisório, por categoria profissional (% em linha)

Categoria Profissional	Vínculo Estável (%)	Vínculo Instável/ Provisório (%)
Dirigente	91,3	8,7
Técnico Superior	67,8	32,2
Informática	82,2	17,8
Técnico	71,5	28,5
Técnico Profissional	87,1	13,0
Administrativo	93,8	6,2
Operário	92,4	7,6
Auxiliar	81,1	18,3
Pessoal de Apoio Educativo	60,5	39,6
Bombeiros	99,3	0,7
Outros grupos	32,1	67,9
<b>Total N</b>	<b>83 999</b>	<b>16 786</b>
<b>%</b>	<b>83</b>	<b>17</b>

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

<sup>85</sup> Estabilidade contratual (tipo de vínculo por nomeação, requisição/destacamento, trabalho por tempo indeterminado).

<sup>86</sup> Instabilidade contratual (contrato administrativo de provimento, contrato a termo certo, prestação de serviços, contrato de trabalho a termo resolutivo, contrato de trabalho a termo incerto e outros).

Tendo em conta a relação de estabilidade e instabilidade em função das categorias profissionais, verifica-se que são os administrativos, auxiliares, bombeiros, dirigentes, informáticos, operários e técnicos profissionais que apresentam uma taxa de estabilidade<sup>87</sup> elevada, já que mais de 80% dos trabalhadores dessas categorias estão afectos ao quadro da administração pública local. Em sentido contrário, as categorias profissionais de pessoal de apoio educativo (39,6%), técnico (28,5%) e técnico superior (32,2%) registam os valores mais significativos de taxas de instabilidade<sup>88</sup>, destacando-se apenas a categoria "Outros grupos", com valores de 67,9%.

Na análise da relação jurídica de emprego por região (cf. Quadro 21), importa destacar a predominância, como seria de esperar, do tipo de relação jurídica por nomeação, com valores entre 77,2%, para a região Norte, e 87,5%, para a região de Lisboa e Vale do Tejo. Mesmo assim, não é despiçando o facto de a região do Norte, seguida das do Centro e Alentejo, apresentarem percentagens mais baixas no que diz respeito à nomeação, quando comparada com LVT e Algarve.

Olhando para a modalidade do contrato a termo, verifica-se que esta assume percentagens acima dos 12% para todas as regiões, à excepção da região de Lisboa e Vale do Tejo (7,2%), embora a região do Alentejo atinja a percentagem relativa mais elevada (15%). As restantes formas jurídicas encontram idêntica distribuição por região.

Da análise desta distribuição por NUT III, verificamos que Entre Douro e Vouga (70,5%) e Cávado (71,4%), da região Norte, e Dão-Lafões (71,6%), da região Centro, registam as menores percentagens de estabilidade contratual dos trabalhadores, por oposição ao que acontece no Médio Tejo (90,3%) e na Grande Lisboa (88,5%), que apresentam os valores relativos mais elevados de estabilidade contratual. Mais uma vez, são nas unidades territoriais de Dão-Lafões (18,9%) e Cova da Beira (18,1%), da região Centro, e Entre Douro e Vouga, Ave e Alto Trás-os-Montes (todos com 16,7%), da região Norte, que são representativas das situações de instabilidade contratual.

<sup>87</sup> Taxa de estabilidade (total de trabalhadores com vínculo por nomeação, requisição/ destaque, trabalho por tempo indeterminado/ Total de pessoal\*100).

<sup>88</sup> Taxa de instabilidade contratual (total de trabalhadores com contrato administrativo de provimento, contrato a termo certo, prestação de serviços, contrato de trabalho a termo resolutivo, contrato de trabalho a termo incerto e outros vínculos/ total de pessoal\*100).

Quadro 21 – Relação jurídica de emprego por Região e NUT III (% em linha)

Norte	Alto Trás-os-Montes	76,9	0,8	16,7	0,9	0,2	0,0	2,3	2222	100
	Ave	75,9	0,2	16,7	4,0	0,4	0,0	2,4	2968	100
	Cávado	71,4	2,0	10,2	7,3	0,2	0,0	8,8	2029	100
	Douro	80,8	0,8	12,5	3,6	1,0	0,0	0,7	10809	100
	Entre Douro e Vouga	70,5	0,6	16,7	6,2	0,3	0,0	5,3	4718	100
	Grande Porto	89,7	1,1	11	2,8	0,4	0,0	0,8	2083	100
	Minho-Lima	73,2	0,6	15,6	5,2	0,4	0,0	9,9	2093	100
	Tâmega	77,1	0,5	13,6	4,0	0,5	0,0	3,1	2818	100
	77,2	0,8	13,9	4,2	0,6	0,6	0,0	3,2	29700	100
Total	Baixo Mondego	79,2	0,5	11,7	7,3	0,1	0,0	1,2	2605	100
Centro	Baixo Vouga	77,3	2,0	12,3	3,1	2,3	0,0	2,4	3687	100
	Beira Interior Norte	82,7	0,8	10,6	2,1	0,0	0,0	3,8	1142	100
	Beira Interior Sul	74,6	0,7	15,9	3,6	0,4	0,0	4,8	2019	100
	Cova da Beira	74,1	1,1	18,1	5,6	0,5	0,0	0,6	873	100
	Dão-Lafões	71,6	0,5	18,9	3,9	1,3	0,0	3,8	3357	100
	Médio Tejo	90,3	0,0	7,7	0,2	0,2	0,0	1,7	575	100
	Oeste	82,8	1,2	11,2	0,8	1,8	0,0	2,2	1618	100
	Pinhal Interior Norte	87,3	1,2	9,7	1,3	0,2	0,0	0,2	817	100
	Pinhal Interior Sul	75,8	0,7	11	10,4	0,3	0,0	0,6	868	100
	Pinhal Litoral	83,5	1,2	8,7	4,0	0,7	0,0	1,9	3009	100
	Serra da Estrela	78,4	0,8	16	1,3	2,5	0,0	0,8	2003	100
Total	Grande Lisboa	78,5	1,0	13,2	3,7	1,1	0,0	2,3	22573	100
Lisboa e Vale do Tejo	88,5	1,0	7	1,9	0,8	0,8	0,0	0,8	19574	100
	Península de Setúbal	84,8	1,5	8,2	4,5	0,3	0,2	0,6	7247	100
Total	Alentejo	87,5	1,2	7,2	2,6	0,6	0,1	0,8	26821	100
	Alentejo Central	80,6	1,0	12,8	2,5	0,3	0,2	2,6	2734	100
	Alentejo Litoral	76,9	0,5	17,4	3,4	0,5	0,0	1,3	2070	100
	Alto Alentejo	80,2	0,5	15,6	2,0	0,2	0,4	1,1	3465	100
	Baixo Alentejo	75,2	1,0	16,1	5,7	0,2	0,7	1,1	3465	100
	Lezíria do Tejo	80,1	0,7	13,5	3,7	0,6	0,0	2,7	3083	100
Total	Algarve	78,5	0,8	15,0	3,6	0,3	0,3	1,8	13619	100
Algarve	Total	80,0	2,6	12,2	4,4	1,1	0,0	0,8	8072	100
Total Geral	N	80,0	2,6	12,2	4,4	1,1	0,0	2,3	8072	100
		81288	979	12094	3643	736	53	1975	100785	100

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Analisando os valores comparativos da evolução da estabilidade ou instabilidade dos vínculos dos trabalhadores, constata-se, a nível continental, um aumento de 3,9% dos trabalhadores com vínculos provisórios, tendência esta que se repete na análise por região, à excepção da região de Lisboa, onde a taxa de trabalhadores com vínculo provisório diminuiu em cerca de 2,9%; no entanto, é no Norte onde se verifica o maior aumento de trabalhadores com vínculos instáveis, na ordem dos 7,6%. Relativamente às "Outras situações contratuais", deu-se uma diminuição em todas as regiões, à excepção da região do Centro (cf. Quadro 22).

Quadro 22 – Evolução dos vínculos dos trabalhadores (% em linha)

	Vínculo Estável			Vínculo Instável/Provisório			Outras situações contratuais		
	2000	2006	Variação	2000	2006	Variação	2000	2006	Variação
Norte	83,0	77,9	-5,1	11,4	19,0	+7,6	5,6	3,2	-2,4
Centro	88,3	79,8	+8,5	11,7	17,9	+6,2	0,0	2,3	+2,3
Lisboa	83,9	88,2	+4,3	13,9	11,0	-2,9	2,2	0,8	-1,4
Alentejo	81,9	78,9	-3,0	15,0	19,3	+4,3	3,1	1,8	-1,3
Algarve	85,5	80,3	-5,2	12,6	18,9	+6,3	1,8	0,8	-1,0
Continente	84,2	81,4	-2,8	12,8	16,7	+3,9	3,0	2,0	-1,0

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006); Canário et al. (2002)

Pode-se concluir que os municípios, tal como tem acontecido com as empresas do sector privado, têm vindo a recorrer a formas "atípicas" de trabalho – na sua maioria resultantes da iniciativa das entidades empregadoras – que se traduzem no aumento quer dos contratos a termo (certo e incerto), quer do regime de prestação de serviços (em regime de recibo verde), quer, ainda, na proporção de trabalhadores a tempo parcial.

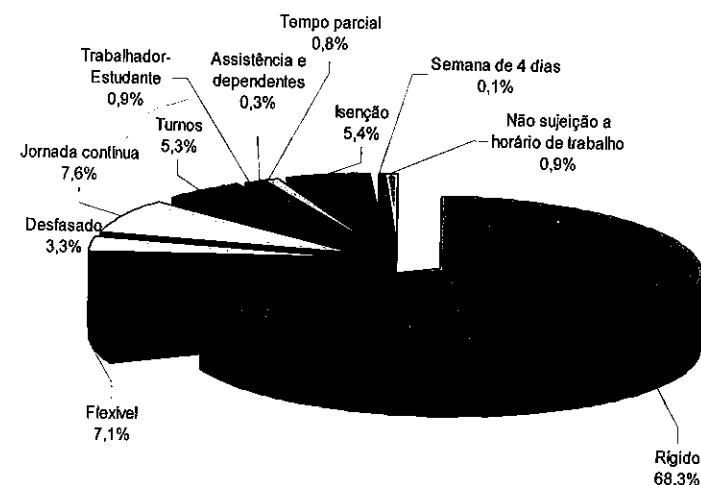
Esta flexibilização do vínculo laboral não irá deixar de produzir efeitos significativos associados às actuais práticas de avaliação individualizada dos conhecimentos e competências demonstráveis em contexto de trabalho por parte dos trabalhadores (e.g. avaliação de desempenho). Por sua vez, a tendência para a diversidade de vínculos contratuais, em especial para a descontinuidade da relação de trabalho no tempo e no espaço, não pode deixar de introduzir novos desafios no que diz respeito à gestão de recursos humanos em termos de mobilidade e desenvolvimento da carreira profissional.

Em termos mais gerais, perante a tendência actual para a flexibilização das relações de trabalho, acompanhada por uma certa "desregulação" (anomia) do tempo de trabalho e seus efeitos na organização da vida familiar e na vida social em geral, colocar-se-á, igualmente, a problemática da conciliação entre trabalho e vida privada.

## 2.2. Tipo de horário de trabalho

O tipo de horário de trabalho possui várias modalidades relativamente ao total de horas praticado<sup>89</sup>. Numa análise geral, é notória a utilização do horário rígido por 68,3% dos trabalhadores, seguindo-se a jornada contínua (7,6%) e o horário flexível (7,1%). A isenção de horário (5,4%), os turnos (5,3%) e o horário desfasado (3,3%) são as modalidades que apresentam, igualmente, alguma expressão estatística. As restantes durações de trabalho assumem valores residuais (cf. Gráfico 12).

Gráfico 12 – Tipo de horário de trabalho



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

<sup>89</sup> O Decreto-lei 259/98, de 18 de Agosto, consagrou, pela primeira vez na Administração Pública, um instrumento legal que, de modo sistemático, reuniu os princípios fundamentais enforçadores do regime jurídico da duração de trabalho.

Da análise do tipo de horário segundo as categorias profissionais<sup>90</sup> (cf. Quadro 23), verificamos que o horário rígido (exigindo o cumprimento da duração semanal do trabalho repartida por dois períodos diários, com horas de entrada e de saída fixas idênticas, separados por um intervalo de descanso) é mais praticado nas categorias de auxiliar (40%) e na de operários (24,9%). Por sua vez, a utilização do horário flexível<sup>91</sup> verifica-se mais nas categorias de técnico superior (27,8%) e administrativo (24,4%). A possibilidade de os trabalhadores e agentes de um serviço gerirem os seus tempos de trabalho, escolhendo as horas de entrada e de saída, só pode ser utilizada sempre que se garanta que tal modalidade não afecta o regular e eficaz funcionamento dos serviços, especialmente no que respeita às relações de atendimento ao público.

Quanto à jornada contínua, que consiste na prestação ininterrupta de trabalho, salvo um período de descanso nunca superior a trinta minutos que, para todos os efeitos, se considera tempo de trabalho, esta modalidade assume maior expressão na categoria de auxiliar (45,2%). A prática de horários desfasados tende a ser mais significativa junto dos operários (28,6%), o que poderá ser explicado em função das actividades desempenhadas por determinados grupos profissionais ou do serviço exigirem horas fixas diferentes de entrada e de saída, mantendo inalterado o período normal de trabalho diário.

Por sua vez, há lugar ao trabalho por turnos sempre que a prestação de trabalho se faz em pelo menos dois períodos diários e sucessivos, sendo cada um de duração não inferior à duração média diária do trabalho<sup>92</sup>. Este parecer ser o período temporal que caracteriza o horário de trabalho, sobretudo, dos bombeiros e dos auxiliares.

A isenção de horário, tal como está prevista na lei, tem estado confinada ao pessoal dirigente, bem como aos chefes de repartição e secção. Em termos gerais, esta modalidade encontra-se presente na categoria de dirigente (36,7%), mas também na de técnico superior e na de administrativo, sempre que estes possam ser equiparadas legalmente àquelas funções.

É, igualmente, possível ao abrigo da orgânica municipal e mediante o requerimento dos interessados, praticar horários específicos autorizados

<sup>90</sup> Para melhor definir as modalidades previstas na lei, cf. cf. Decreto-Lei n.º 259/98 de 18 de Agosto, Secção II.

<sup>91</sup> Mesmo assim, há um limite de 9 horas de trabalho por dia e é obrigatório o exercício da actividade nos períodos de manhã e de tarde, os quais não podem ter, no seu conjunto, uma duração inferior a 4 horas (cf. Decreto-Lei n.º 259/98 de 18 de Agosto, Artigo 16.º).

<sup>92</sup> O trabalho por turnos exige a observância de um determinado conjunto de regras e dá direito a um subsídio de turno (cf. Decreto-Lei n.º 259/98 de 18 de Agosto, Artigos 20.º e 21.º).

Quadro 23 – Categoria profissional por tipo de horário (% em linha)

Rígido	0,3	10,2	0,9	1,8	8,0	12,0	24,9	40,0	0,03	2,0
Flexível	0,4	27,8	3,1	3,7	18,2	24,4	4,0	15,4	0,9	2,1
Desfasado	0,0	12,1	0,8	0,6	5,9	5,4	28,6	36,7	0,1	9,9
Jornada contínua	0,04	12,8	1,1	1,3	8,4	12,3	18,	45,2	0,0	0,8
Turnos	0,0	0,4	0,2	0,2	9,1	1,1 <sub>2</sub>	10,2	33,8	37,3	7,8
Trabalhador-Estudante	0,3	13,5	3,6	5,3	20,8	28,3	8,7	18,1	0,0	1,5
Assistência e dependentes	1,1	41,3	1,8	2,9	14,9	19,2	4,4	14,1	0,0	0,4
Tempo parcial	0,0	21,3	0,0	0,3	1,6	1,4	0,3	64,2	0,0	11,0
Isenção	36,7	14,6	0,4	1,1	3,2	19,5	1,1	4,8	0,4	18,1
Semana de 4 dias	0,0	39,7	0,0	3,5	32,8	10,3	0,0	13,8	0,0	0,0
Não sujeição a horário de trabalho	3,1	23,8	0,0	3,5	6,6	2,9	0,4	8,9	0,0	50,7

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)



pelos dirigentes, nomeadamente a de trabalhador-estudante<sup>93</sup>. Esta situação está mais presente junto dos administrativos (28,3%), seguindo-se os técnicos profissionais (20,8%) e dos auxiliares (18,1%). O objectivo de requalificação escolar parece constituir-se num dos projectos profissionais mais vinculados junto destes trabalhadores, o que não deixará de ter impactos em termos organizacionais, com a entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2008, que estrutura três grandes carreiras profissionais, em que o nível de qualificação constitui um dos requisitos que determinará a inserção numa ou noutra carreira. A assistência a dependentes ou afins na linha recta descendente<sup>94</sup> apresenta-se uma outra modalidade que se destaca, sobretudo, nos técnicos superiores (41,3%); e a jornada de trabalho a tempo parcial é maioritariamente aplicada aos auxiliares (64,2%). Também a semana de 4 dias pode ser uma outra modalidade de horário que, no caso dos municípios em análise, apresenta particular expressão junto dos técnicos superiores (39,7%). Por fim, a não sujeição de horário (de nenhuma daquelas modalidades previstas na lei) surge fortemente utilizado pelos "Outros grupos" profissionais (50,7%), o que se explica, em grande medida, pela concordância expressa do funcionário ou agente relativamente às tarefas e aos prazos da sua realização que não deve exceder o limite máximo de 10 dias úteis e ao mesmo funcionário mais do que uma vez por trimestre. A não sujeição a horário de trabalho não dispensa o contacto regular do funcionário com o serviço, nem a sua presença no local de trabalho, sempre que tal se mostre necessário.

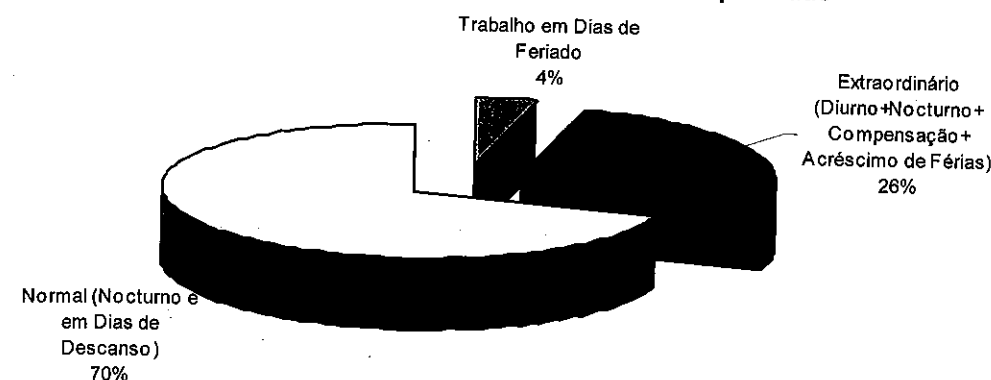
Atendendo agora ao horário extraordinário praticado<sup>95</sup>, verificamos que foram efectuadas 12 965 670 horas de trabalho extraordinário, distribuídas pelos vários tipos de horário excepcional e pelas várias categorias profissionais. Convertendo este valor em dias, aferimos que foram efectuados 540 236 dias de trabalho extraordinário (cf. Gráfico 13).

<sup>93</sup> Os dirigentes dos serviços devem fixar aos trabalhadores-estudantes, nos termos da Lei n.º 116/97, de 4 de Novembro, horários de trabalho adequados à frequência das aulas e às inerentes deslocações para os respectivos estabelecimentos de ensino.

<sup>94</sup> De igual modo, os dirigentes podem definir horários de trabalho ajustados, na medida do possível, às necessidades dos funcionários e agentes com descendentes ou afins na linha recta descendente (com idade inferior a 12 anos ou que sejam portadores de deficiência e se encontrem em alguma das situações previstas no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 170/80, de 29 de Maio).

<sup>95</sup> Tipo de horário extraordinário (horas de trabalho extraordinário, nocturno e em dias de descanso/feriado), ou seja, trabalho exercido fora do período normal de trabalho diário e, nos de horário flexível, para além do número de horas a que o trabalhador se encontra obrigado em cada um dos períodos de aferição ou fora do período de funcionamento normal do serviço. Não há lugar a trabalho extraordinário no regime de isenção de horário e no regime de não sujeição a horário de trabalho (cf. Decreto-Lei n.º 259/98 de 18 de Agosto, Secção I).

Gráfico 13 – Tipo de horário extraordinário praticado



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Relativamente ao tipo de horário extraordinário praticado, 70% dos trabalhadores realizam-no no período normal de trabalho, seguindo-se o período de trabalho extraordinário (26%) e, ainda, o trabalho em dias de feriado (4%).

Da análise do tipo de horário extraordinário praticado pelas categorias profissionais (cf. Quadro 24), ressalta, desde logo, o domínio dos operários, com 90,1%, seguidos dos auxiliares (68,9%). Na verdade, esta situação é, em grande medida, explicável pelo tipo e conteúdo de actividades desempenhadas. Todas as outras categorias profissionais apresentam valores mais significativos no tipo de horário extraordinário normal.

Quadro 24 – Tipo de horário extraordinário por categoria profissional (% em linha)

Categoria Profissional	Extraordinário (Diurno+Nocturno+Compensação+Acréscimo de Férias)	Normal (Nocturno e em Dias de Descanso)	Trabalho em Dias de Feriado
Dirigente	33,6	61,6	4,8
Técnico Superior	27,0	69,9	3,2
Informático	29,3	64,8	5,9
Técnico	24,2	70,5	5,3
Técnico Profissional	27,0	69,9	3,2
Administrativo	21,7	74,8	3,5
Operário	90,1	9,5	0,4
Auxiliar	68,9	27,3	3,8
Bombeiros	14,9	81,4	3,7
Outros grupos	25,6	68,2	6,2

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

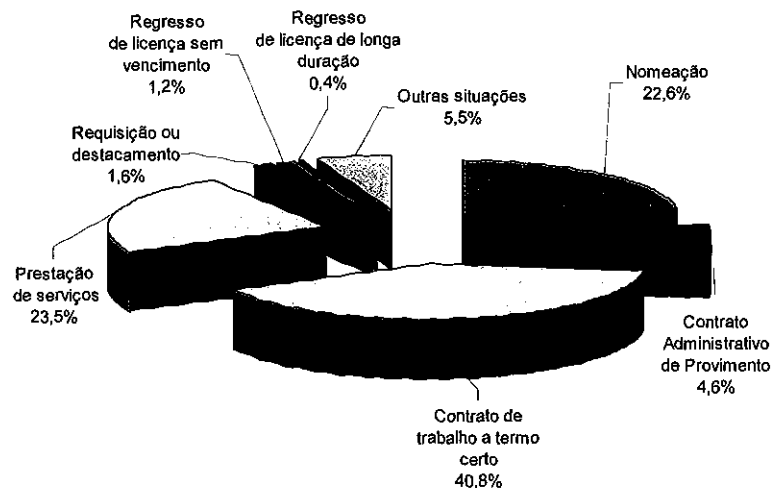
### 2.3. Mobilidade profissional

Um dos elementos importantes na análise dos recursos humanos na Administração Local é o respectivo fluxo de mobilidade em termos de movimentos de entrada e saída de trabalhadores. Trata-se de um indicador relevante no que diz respeito à dinâmica registada por parte de certos municípios, com impactos na composição profissional dos mesmos.

Assim, a média observada, para o continente, de trabalhadores admitidos nos municípios foi de 38,93 por serviço, sendo o máximo registado de 682. Em 2006, em concreto, foram admitidos e regressados 9 112 trabalhadores, com uma taxa de admissão geral<sup>96</sup> localizada em 9,2%. A maior percentagem de entradas regista-se no grupo dos auxiliares, com 38,1%, seguindo-se os técnicos superiores, com 23,3%.

Ao se atender às modalidades que configuraram as entradas, 2 063 trabalhadores entraram para os quadros através de nomeação, correspondendo a 22,6% do total. Por sua vez, a celebração de um contrato a termo certo justificou um aumento de trabalhadores nos municípios, já que representou 40,8% das entradas e na modalidade de prestação de serviços, 23,5% dos trabalhadores desenvolveram actividades no quadro das organizações municipais (cf. Gráfico 14).

Gráfico 14 – Entradas de trabalhadores por vínculo laboral



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

<sup>96</sup> Taxa de Admissão (total de entradas/total de trabalhadores\*100).

No total, tal como tínhamos registado atrás, mais de metade das admissões ao serviço (64,3%) foram vinculadas com um tipo de contrato provisório ou instável, de onde se destacam os técnicos superiores, técnicos e outros grupos profissionais. Por sua vez, as admissões que se têm pautado por maior estabilidade laboral são as dos bombeiros (93,9%), dos dirigentes (77,9%) e dos operários (55,3%) (cf. Quadro 25).

Abstraindo as situações precárias ou instáveis, verificamos que os quadros dos serviços foram reforçados em cerca de 2 749 trabalhadores, correspondendo a cerca de 30% do total das entradas.

Quadro 25 – Natureza do vínculo contratual por categoria profissional (% em linha)

Categoria Profissional	Vínculo Estável <sup>97</sup>	Vínculo Instável <sup>98</sup>	Outras Situações	Total
Dirigentes	77,9	8,9	13,3	1,2
Técnicos Superiores	18,1	78,8	3,1	23,3
Informáticos	32,9	58,6	8,6	0,8
Técnicos	26,4	70,6	2,9	2,6
Técnicos Profissionais	45,7	52,3	2,0	6,6
Administrativos	29,9	66,4	3,7	6,2
Operários	55,3	39,2	5,5	7,6
Auxiliar	30,7	63,5	5,8	38,1
Bombeiros	93,9	4,3	1,8	1,8
Outros grupos	13,5	74,3	12,2	11,8
<b>Total N</b>	<b>2749</b>	<b>5859</b>	<b>499</b>	<b>9107</b>
<b>%</b>	<b>30,2</b>	<b>64,3</b>	<b>5,5</b>	<b>100</b>

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

No que respeita às saídas de trabalhadores, importa referir que se registaram um total de 5 756 saídas durante o ano de 2006. Ora, observando o Quadro 26, para o total dos recursos humanos afectos ao município, os motivos mais expressivos do ponto de vista das percentagens obtidas que justifi-

<sup>97</sup> Integram-se numa relação assente num vínculo estável todos os trabalhadores que se encontram em situação de "nomeação", de "contrato administrativo de provimento", de "requisição ou destacamento", de "regresso de licença sem vencimento" e de "regresso de licença de longa duração".

<sup>98</sup> Integram-se numa relação assente num vínculo instável todos os trabalhadores possuidores de contrato a termo (certo e em regime de prestação de serviços).

cam as saídas prendem-se, primeiro, com a caducidade do contrato celebrado (34,4%), em segundo, com a aposentação (30,4%) e, em terceiro, com a rescisão do contrato (13,3%).

Se atendermos ao facto de a caducidade do contrato apresentar valores mais expressivos concluímos que exactamente metade das saídas deriva dos trabalhadores (50%) que se encontravam em regime de contrato a termo certo. Estes são designados de "outros", já que não tendo um vínculo de nomeação definitiva ou um contrato administrativo de provimento, não são considerados nem trabalhadores, nem agentes. A difusão da prática do contrato individual de trabalho pelos municípios tem conduzido quer à entrada de trabalhadores com perfis profissionais mais diferenciados e, em regra, com maiores níveis de qualificação e inovadores face às suas necessidades, quer à sua saída pela caducidade ou rescisão do contrato.

**Quadro 26 – Motivos de saída de trabalhadores**  
(% em coluna)

	Trabalhadores	Agentes	Outros	Total
Falecimento	7,3	1,1	-	3,5
Exoneração	5,2	-	-	2,5
Aposentação	64,0	8,6	-	30,4
Límite de idade	4,8	4,6	-	2,4
Aposentação compulsiva	1,2	-	-	0,6
Demissão	1,2	1,1	-	0,6
Por mútuo acordo	1,9	3,4	6,2	4,1
Caducidade	-	-	68,9	34,4
Denúncia	-	3,4	1,5	0,7
Rescisão	-	48,6	23,7	13,3
Por outros motivos	14,5	29,1	-	7,7
<b>N</b>	<b>2705</b>	<b>175</b>	<b>2876</b>	<b>5756</b>

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Para os trabalhadores que detêm a nomeação, o principal motivo da sua saída é fruto da aposentação (64%). Já os agentes, não estando integrados nos quadros, asseguram, a título transitório e com carácter de subordinação, o exercício de funções próprias do serviço público, com sujeição ao regime jurídico da função pública, pelo que a rescisão do seu contrato administrativo de provimento constitui o motivo mais relevante da sua saída (48,6%). À excepção de "outros motivos", que assume percentagens significativas para

os agentes, como para os trabalhadores, mas de que não nos é possível descortinar o seu conteúdo, os restantes motivos expostos apresentam percentagens relativas residuais.

Quanto aos motivos para o não preenchimento das vagas orçamentadas, estes apresentam-se diversificados (cf. Quadro 27). O mais relevante é a não abertura de concurso que explica a existência de 1 667 vagas nos quadros da função pública (2,4%). Em termos gerais, encontravam-se concursos em desenvolvimento em 26 municípios e em 15 municípios os respectivos concursos não abriram.

**Quadro 27 – Motivos para o não preenchimento das vagas orçamentadas**

Motivos	N	%
Não abertura de concurso	1 667	82
Impugnação do Concurso	1	0,0
Vagas não descongeladas	35	1,7
Concurso improcedente	28	1,3
Concurso em desenvolvimento	302	15
Concurso deserto	1	0,0
<b>Total</b>	<b>2 034</b>	<b>100</b>

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Em 2006, ocorreram cerca de 5 059 alterações de situação profissional. Pela análise da tabela que se segue (cf. Quadro 28) verificamos que quase 80% dessas alterações se relacionam com a promoção de trabalhadores. Em seguida, temos 14,9% dos trabalhadores que alteraram a sua situação profissional como resultado de um processo de reclassificação e, apenas, 4,9% resultaram de progressões na carreira.

A análise por categoria profissional permite verificar que a promoção é a alteração mais comum entre os dirigentes (98,6%), assim como para os bombeiros (91,9%), os informáticos (91,1%) e os técnicos profissionais (90,1%). Nas progressões, assim como nas reclassificações, destacam-se os auxiliares (10,6% e 33,5%, respectivamente) (cf. Quadro 28).

**Quadro 28 – Alterações de situação por categoria profissional  
(% em linha)**

	Montego	Montego pagamento acção/total	Montego/2006	Reconversão/Reclassificação	Total	
Dirigente	98,6	-	1,4	-	1,4	
Técnico Superior	86,3	-	3,4	0,1	10,1	
Informático	91,1	-	1,8	-	7,1	
Técnico	85,8	-	4,6	-	9,6	
Técnico Profissional	90,1	-	3,8	0,6	5,5	
Administrativo	74,0	0,6	4,1	1,2	20,2	
Operário	76,8	-	6,4	0,2	16,6	
Auxiliar	55,4	-	10,6	0,6	33,5	
Bombeiros	91,9	-	-	3,2	4,8	
Outros	88,1	-	7,5	-	4,5	
N	4026	6	249	26	752	5059

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

A distribuição destas alterações mais significativas pelas categorias profissionais reforça uma das principais tendências de transformação em curso na Administração Local e que temos vindo a dar conta: o grupo dos técnicos superiores e os administrativos vêem reforçadas as suas situações profissionais; tal como os grupos dos operários e auxiliares têm vindo, ainda que não ao ritmo desejável, a conhecer processos de reclassificação e de progressão na carreira. Para muitas destas alterações, contribuiu, em grande medida, a realização de cursos de formação académica (e.g. licenciaturas, pós-graduações), como de acções de formação profissional com a componente de dupla certificação. Esta é uma das conclusões do balanço do *Programa Foral*, tal como já tivemos oportunidade de expor, como também se poderá confirmar com base nos *Estudos de caso* realizados no âmbito desta investigação (cf. Capítulo IV).

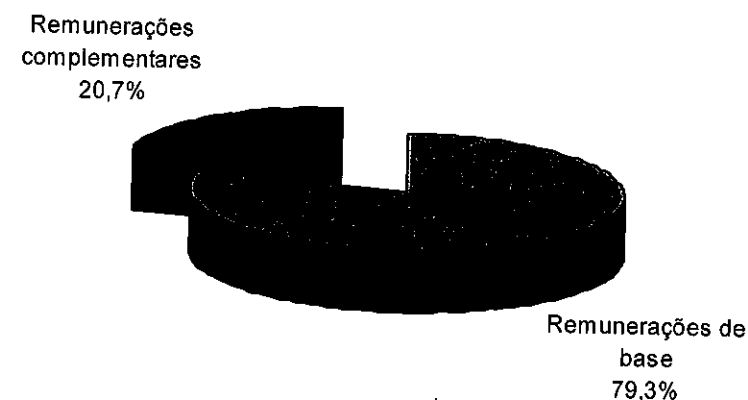
#### 2.4. Remunerações e encargos sociais

Neste ponto seguinte apresenta-se uma breve síntese do esforço financeiro das autarquias no que concerne às despesas efectuadas em relação aos recursos humanos afectos aos diversos serviços sob a sua alçada. Em termos de uma análise das tendências centrais relativas às remunerações, observa-se uma importante amplitude dos níveis médios de remuneração auferidos. A remuneração média ronda os 390€ e um valor modal de 412€,

para o menor vencimento ilícido, e, do lado oposto, uma remuneração média de 3 112€ e um valor modal de 2 451€, para o maior vencimento ilícido.

Na estrutura das despesas com os recursos humanos assumem um peso maior os gastos com as remunerações base, aglutinando 79,3% do valor total, seguindo-se as outras despesas (20,7%) em rubricas extremamente diversificadas (cf. Gráfico 15). Estas prendem-se com trabalho extraordinário, trabalho normal nocturno, trabalho em dias de descanso semanal complementar e feriados, disponibilidade permanente, riscos, penosidade e insalubridade, fixação na periferia, trabalho por turnos, abono por falhas, participação em reuniões, ajudas de custos, transferência de localidade, representação, secretariado, entre outras.

**Gráfico 15 – Despesas com as remunerações dos recursos humanos**



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Para além dos encargos com a remuneração, existem outros encargos relacionados com as prestações sociais e despesas completares de apoio social (cf. Gráfico 16). Deste modo, para além da importância total das despesas com os vencimentos, acresce o valor de 138.010.053,83€ de despesas que se distribuem para o pagamento de prestações sociais. As mais significativas são o subsídio de refeição (80,8%), seguida das do abono de família (13,7%).

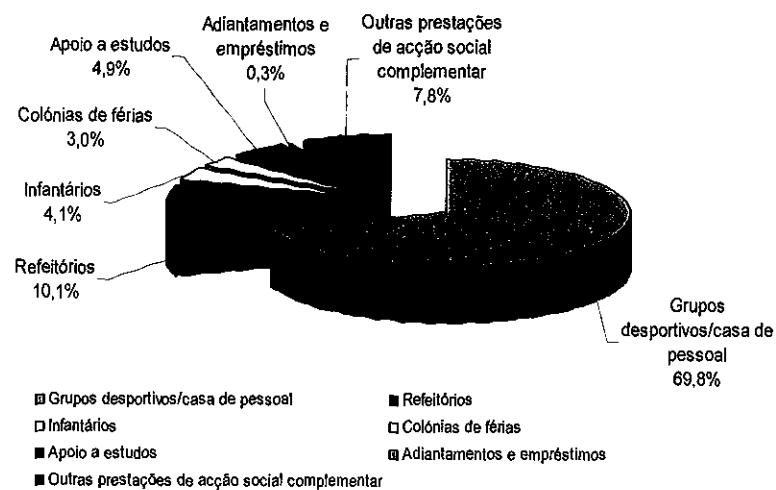
Gráfico 16 – Encargos com as prestações sociais dos recursos humanos



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Relativamente às despesas complementares, surge-nos o dispêndio com os grupos desportivos/ casa de pessoal, em primeiro lugar, com 69,8%, seguindo-se as despesas com os refeitórios (10,1%). Os apoios destinados à acção social complementar (7,8%), a estudos (4,9%) e infantários (4,1%) também têm vindo a integrar aquela estrutura de despesas complementares (cf. Gráfico 17).

Gráfico 17 – Despesas complementares de apoio social



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Será, igualmente, relevante ter em conta as despesas que se prendem com as actividades de higiene e segurança no trabalho e as que se destinam a acções de formação profissional. Sobre este último aspecto, iremos ter oportunidade de aprofundá-lo mais à frente.

## 2.5. Actividades de higiene e segurança no trabalho

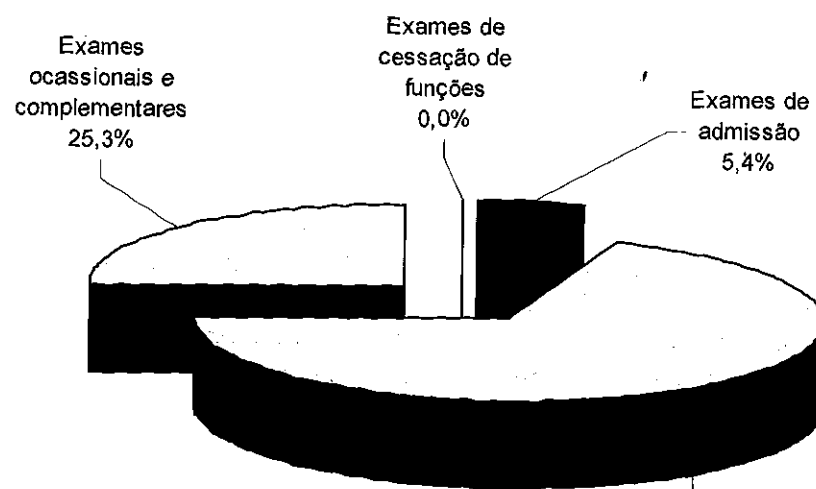
Neste ponto abordam-se as actividades relacionadas com a higiene e segurança no trabalho, mas também as actividades de medicina levadas a cabo pelos municípios. Sabe-se que este tópico é de uma grande importância, não só porque os acidentes de trabalho e as doenças profissionais representam um custo económico elevado para os municípios, trabalhadores e sociedade em geral, como também várias investigações têm vindo a demonstrar a influência do trabalho e das condições de trabalho na saúde, no bem-estar e na motivação dos trabalhadores (cf. Derriennic, Tiuranchet e Volkoff, 1996; Schwartz, 2000; Gollac, Volkoff, 2000; Lamcoblez, 2000).

Na verdade, é hoje consensual aceitar que a realização pessoal e profissional encontra na qualidade de vida do trabalho, particularmente a que é favorecida pelas condições de segurança, higiene e saúde, uma matriz fundamental para o seu desenvolvimento. É nesse sentido que ordenamento jurídico-constitucional português transpôs para o direito interno<sup>99</sup> a Directiva do Conselho n.º 89/1391/CEE, de 12 de Junho, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho. Esta preocupação justifica-se face à importância que estas matérias têm vindo a adquirir no fórum mundial das questões do trabalho e da saúde, nomeadamente na Organização Internacional do Trabalho (OIT) e na Organização Mundial de Saúde (OMS), bem como da importância de que se reveste para o conteúdo da dimensão social do mercado único.

<sup>99</sup> Com a publicação do Decreto-Lei n.º 441/91, de 14 de Novembro, as actividades de segurança e higiene no trabalho tornaram-se obrigatórias para todas as organizações, mesmo para as de pequena dimensão, sem prejuízo de nestas últimas a sua organização se encontrar sujeita a um regime mais simplificado, que permite o respectivo exercício pelo próprio empregador ou por trabalhador por ele designado.

Ora, neste domínio, também a autarquias não escapam a esta preocupação<sup>100</sup>. Neste contexto, os municípios que integram o presente estudo apresentam um conjunto de actividades relacionadas com a medicina no trabalho centradas quase que exclusivamente na realização de exames médicos periódicos (69,4%), e ocasionais ou complementares (25,3). Também são exigidos alguns exames por razões de admissão a certos cargos ou funções, embora a sua percentagem seja relativamente residual (5,4%) (cf. Gráfico 18).

Gráfico 18 – Actividades de medicina no trabalho



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Estes actos totalizam um custo de cerca de 207.603€. Já as despesas específicas com medicina no trabalho totalizam um valor de 2.282.757€, tendo-se efectuado 1 558 visitas aos postos de trabalho (cf. Quadro 29).

Na verdade, a permanente mutação tecnológica e organizativa no trabalho obriga, hoje em dia, as empresas a reunir competências no domínio da prevenção de riscos profissionais, para o que se torna necessário deter qualificações profissionais específicas, através da frequência de acções de formação que potenciem um desempenho profissional adequado neste domínio.

<sup>100</sup> De forma a atender à especificidade da Administração Pública, é publicado o Decreto-Lei n.º 488/99 de 17 de Novembro.

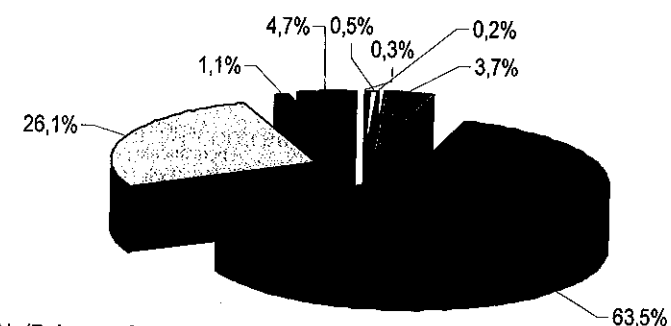
Quadro 29 – Actividades de medicina no trabalho

Actividades de medicina no trabalho	Número de (cf. 30)	%
Exames médicos efectuados	0	0
Exames de admissão	2 859	5,4
Exames periódicos	36 404	69,4
Exames ocasionais e complementares	13 312	25,3
Exames de cessação de funções	5	0,0
<b>N</b>	<b>52 580</b>	<b>100</b>
Despesas com medicina do trabalho	175 933	99,1
Visitas aos postos de trabalho	1 558	0,9
<b>N</b>	<b>177 491</b>	<b>100</b>

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

No que respeita às actividades de higiene e segurança no trabalho, foram realizadas 379 reuniões e 667 visitas ao local de trabalho. Destas intervenções, resultaram 5 reclassificações e 3 311 recolocações. Foram realizadas 1 575 acções de formação em prevenção de riscos (63,5%), tendo sido abrangidas 5 442 pessoas, e cerca de 290 acções de formação de sensibilização em HST (26,1%) (cf. Gráfico 19).

Gráfico 19 – Actividades de Higiene e Segurança no trabalho



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Por sua vez, em 2006, perderam-se 222 251 dias de trabalho na sequência de 4 789 acidentes laborais. Relativamente aos acidentes de trabalho, registaram-se 4 201 acidentes com menos de 60 dias de baixa. É possível verificar,



assim, que dos acidentes com baixa, 87,9% resultaram em menos de 60 dias de ausência; o mesmo se verifica face ao número de dias de baixa perdidos, onde a categoria "menos de 60 dias" se apresenta a mais expressiva (68,6%) (cf. Quadro 30).

Quadro 30 – Total de acidentes por dias de baixa (% em linha)

	Menos de 60 dias		Mais de 60 dias		Totais			
	N	%	N	%	N	%		
Total de acidentes sem baixa	0	0,0	0	0,0	12	100	12	100
Total de acidentes com baixa	576	12,1	4201	87,9	0	0,0	4777	100
Número de dias perdidos com baixa	68895	31,0	152415	68,6	941	0,4	222251	100

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Dos casos registados e declarados de incapacidade durante o ano de 2006, verificaram-se 3 414 casos expressos, dos quais 2 688 casos resultaram em incapacidade temporária absoluta (78,4%) e 488 de Incapacidade temporária parcial (14,2%). Foram, ainda, assinalados 108 casos de incapacidade permanente absoluta (3,2%) e 7 casos de incapacidade permanente parcial (4%) para a função habitualmente desempenhada (cf. Gráfico 20).

Registaram-se, ainda, cerca de 239 situações de doença profissional ao longo de 2006 que fez um total de 1 921 dias de ausência.

Gráfico 20 – Casos de incapacidade



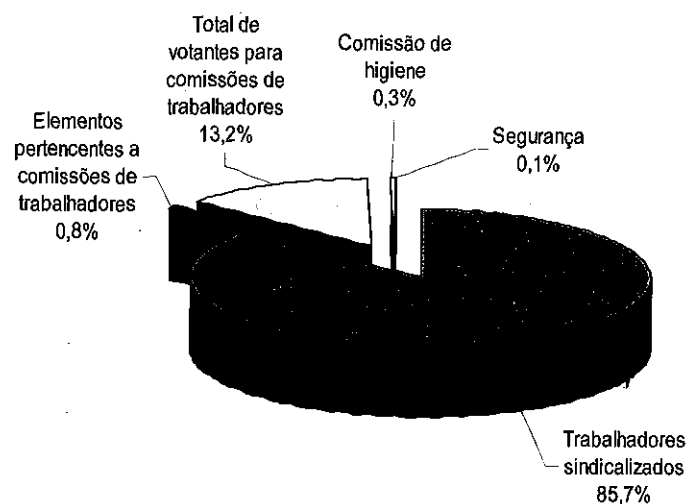
Como temos vindo a argumentar, os custos económicos, mas também sociais e individuais, são elevados quando está em causa a saúde e a segurança no trabalho. Atendendo à taxa de incidência de acidentes de trabalho (4,8%), importa que se proceda a um conhecimento sistemático de todo o processo organizativo que os envolvem. Com efeito, são muitas as causas que podem explicar aqueles acidentes de trabalho, desde causas *humanas* (e.g. falta de conhecimentos, experiência, motivação, incumprimento de normas, regras e modos operatórios, *stress* e desequilíbrios psicossociológicos), causas *materiais* (e.g. condições técnicas e físicas perigosas apresentadas pelo meio ambiente quer natural quer construído e ainda por defeitos dos equipamentos) e causas *fortuitas* (e.g. fenómenos atmosféricos, acidente de viação).

Neste contexto, e sabendo que, do total das causas, as *humanas* tendem a ser predominantes no conjunto daquelas (Rolo, 2000), não só é relevante que se proceda a acções diferenciadas de informação, sensibilização e formação sobre os riscos próprios da actividade desenvolvida, como a acções específicas e genéricas sobre matérias gerais, tais como defesa do ambiente, qualidade, nutrição, estilos de vida saudáveis, proporcionando a prática de actividades desportivas, recreativas, culturais e sociais.

## 2.6. Relações Profissionais

As relações profissionais constituem um dos domínios decisivos para a qualidade de vida no trabalho, em especial para as condições de trabalho e de segurança, saúde e bem-estar no trabalho, cabendo-lhe, ainda, o acompanhamento e fomento da contratação colectiva e da prevenção de conflitos colectivos de trabalho. Assim, numa caracterização geral, observa-se que, a nível continental, nos serviços da Administração Local, existem 41 985 trabalhadores sindicalizados (85,7%), com um total de 6 451 votantes para as comissões de trabalhadores (13,2%). Além disso, e apesar de apresentarem percentagens residuais, 371 dos trabalhadores integram comissões de trabalhadores (0,8%) e 130 integram Comissões de higiene e segurança no trabalho (0,4%) (cf. Gráfico 21).

Gráfico 21 – Relações profissionais



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

A participação e envolvimento dos trabalhadores nas matérias que dizem respeito ao seu trabalho e às condições de higiene e segurança em que este é executado fazem parte de um processo mais geral de humanização e democratização das relações de trabalho que se iniciou há algumas décadas, em especial nos países do Norte da Europa. Ao se garantir determinados direitos relativos à informação, consulta e participação, também se instituíram as contrapartidas em termos de deveres e responsabilidades por parte dos trabalhadores. É neste contexto que se poderão ler os processos disciplinares instaurados, sempre que se detectam actos gravosos ou perigosos para a organização. Assim, observaram-se 728 processos instaurados durante o ano de 2006 (29,7%), bem como 507 que transitaram do ano anterior (2005) (20,7%) e 636 transitaram para o ano seguinte (25,9%).

Dos 583 processos decididos que representam apenas 23,7 do total dos processos disciplinares instaurados, 33,1% foram arquivados e 23% deram lugar à suspensão da actividade profissional. Apenas 5,7% deram lugar à demissão do trabalhador (cf. Quadro 31).

Assim, importa continuar o esforço no sentido de melhorar e desenvolver metodologias apropriadas para a prevenção da saúde e segurança no trabalho de todos e de cada um dos trabalhadores através quer de Comissões de Higiene e Segurança no trabalho, quer através de acções de informação, consulta e participação, quer, ainda, através, de acções de formação profissional adequadas às especificidades dos desempenhos profissionais.

Quadro 31 – Processos disciplinares instaurados

	Nº de processos recolhidos	%
Processos transitados do ano anterior	507	20,7
Processos instaurados durante o ano	728	29,7
Processos transitados para o ano seguinte	636	25,9
Processos decididos	583	23,7
<b>N</b>	<b>2 454</b>	<b>100</b>
<b>Dos processos decididos:</b>		
Arquivados	193	33,1
Repreensão escrita	80	13,7
Multa	99	17,0
Suspensão	134	23,0
Inactividade	17	2,9
Aposentação compulsiva	27	4,6
Demissão	33	5,7
<b>N</b>	<b>583</b>	<b>100</b>

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Neste processo de desenvolvimento e inovação organizacional, é indiscutível a importância do papel das chefias, que não se deve traduzir somente no controlo dos objectivos a atingir por serviço ou secção, mas também incluir preocupações de coordenação, orientação, apoio e estudo das necessidades de segurança e saúde de cada trabalhador e dos grupos de trabalhadores a seu cargo, das necessidades de segurança física, psicológica e psicossociológica. Esta constitui, certamente, umas das vertentes das competências cruciais a desenvolver por parte deste grupo profissional, em particular, no quadro de uma estratégia de qualificação dos recursos humanos autárquicos transversal a todos os serviços e áreas de actuação.

### 3. Práticas de formação profissional

A gestão adequada de *competências* é central em qualquer política de emprego e formação. Perante as constantes mudanças que se verificam nos processos organizacionais e nos perfis profissionais associados aos desafios colocados pelas diferentes áreas de actuação/ serviços das autarquias, a formação profissional constitui um dos eixos fundamentais na modernização da Administração Local, a par das tecnologias de informação e comunicação e

de inovadores modelos de gestão. Impõe-se uma mudança das estruturas organizacionais, em particular dos seus procedimentos no sentido de contribuir para a qualidade dos serviços prestados, com eficácia e eficiência.

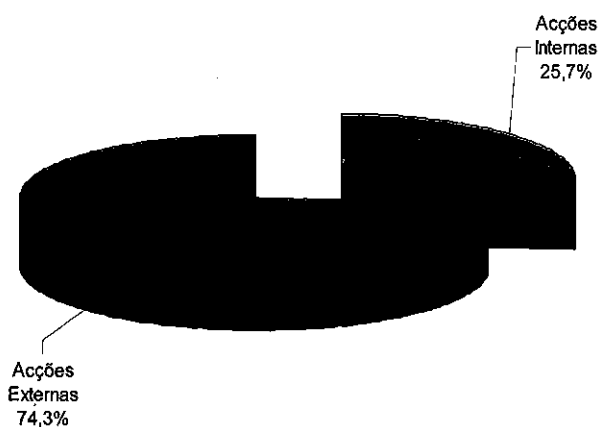
Neste ponto serão analisadas as questões relativas à formação profissional, tendo em conta a importância desta dimensão para o desenvolvimento dos recursos humanos e das organizações em si. Assim, importa analisar, em especial, as estratégias desenvolvidas pelos municípios no que diz respeito ao investimento na formação profissional e ao grau de envolvimento de todos os seus trabalhadores nos diversos níveis hierárquicos.

### 3.1. Natureza e duração das acções de formação

A formação profissional pode ser concretizada internamente, recorrendo ou não ao serviço de outras entidades formadoras (acções internas), ou externamente através de participações individuais na formação, dirigindo-se a entidades privadas ou públicas (acções externas), estando os serviços da Administração Pública obrigados a verificar se as entidades a que recorrem são acreditadas e sendo os dirigentes respectivos responsáveis, financeira e disciplinarmente, pelo não cumprimento destes requisitos (Artigo 23.º do DL 50/98).

Como se pode verificar pela figura que se segue (cf. Gráfico 22), as acções de formação que predominam nas autarquias são de natureza externa. Ao longo do ano de 2006, realizaram-se um total de 12 048 acções de formação, das quais, 8 950 (74,3%) externas e 3 098 (25,7%) internas.

Gráfico 22 – Natureza das acções de formação



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Em termos regionais, a distribuição segue o mesmo padrão, preponderando sempre as acções externas sobre as internas (cf. Quadro 32). No entanto, é possível verificar algumas especificidades ao nível tanto da NUT Serra da Estrela, como nas das de Minho-Lima e Dão-Lafões, onde se regista uma situação inversa à do resto do país. Com efeito, nesses municípios parece ter havido uma maior aposta em acções de formação de natureza interna em detrimento das acções externas.

Quadro 32 – Natureza das acções de formação por Região e NUT III (%)

Região	NUT III	Acções Internas (%)	Acções Externas (%)
Norte	Minho-Lima	60,9	39,1
	Cávado	30,4	69,6
	Ave	10,6	89,4
	Grande Porto	15,2	84,8
	Tâmega	24,7	75,3
	Entre Douro e Vouga	28,9	71,1
	Douro	6,4	93,6
	Alto Trás-os-Montes	5,2	94,8
	<b>Total</b>	<b>23,5</b>	<b>76,5</b>
	Centro	Baixo Vouga	11,7
Baixo Mondego		32,3	67,7
Pinhal Litoral		6,1	93,9
Pinhal Interior Norte		12,9	87,1
Pinhal Interior Sul		2,3	97,7
Dão-Lafões		51,3	48,7
Serra da Estrela		73,0	27,0
Beira Interior Norte		1,5	98,5
Beira Interior Sul		2,8	97,2
Cova da Beira		0,0	100,0
Oeste		36,8	63,2
Médio Tejo		13,1	86,9
<b>Total</b>		<b>24,0</b>	<b>76,0</b>
Lisboa e Vale do Tejo	Grande Lisboa	45,9	54,1
	Península de Setúbal	46,5	53,5
	<b>Total</b>	<b>46,1</b>	<b>53,9</b>
Alentejo	Lezíria do Tejo	17,4	82,6
	Alentejo Litoral	26,1	73,9
	Alto Alentejo	22,0	78,0
	Alentejo Central	6,8	93,2
	Baixo Alentejo	7,2	92,8
	<b>Total</b>	<b>14,3</b>	<b>85,7</b>
Algarve	Algarve	16,5	83,5
	<b>Total</b>	<b>16,5</b>	<b>83,5</b>
<b>Total geral</b>		<b>25,7</b>	<b>74,3</b>

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Iremos analisar a formação realizada tendo presente o *Programa Foral* que, como sabemos, se desenvolveu entre 2001 a 2006<sup>35</sup>. Nesse sentido, pode observar-se que se registou um aumento significativo em acções de formações de natureza interna e externa, nas regiões do Centro e Alentejo. Pelo contrário, nas regiões do Norte e de Lisboa verificou-se uma diminuição das acções de ambos os tipos. Por sua vez, na região do Algarve observa-se um aumento da oferta de formação interna (cf. Quadro 33).

Quadro 33 – Evolução da natureza das acções de formação realizadas (%)

	Internas			Externas		
	2000	2006	Varição	2000	2006	Varição
Norte	33,1	22,8	-10,3	28,6	25,6	-3
Centro	20	32,1	+12,1	18,7	35,1	+16,4
Lisboa	44,1	31,4	+12,7	27,8	12,7	-15,1
Alentejo	1,5	7,5	+6	12,7	15,6	+2,9
Algarve	1,3	6,2	+4,9	12,2	11	-1,2
Continente	23,2	25,7	+2,5	76,8	74,3	-2,5
N	2080	3098		6897	8950	

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006); Canário et al. (2002)

Um dos constrangimentos que resultaram do diagnóstico da situação sobre a formação profissional na Administração Local, tanto no início da execução do *Programa Foral* (Canário et al., 2002), como na sua avaliação global (Nóvoa, Cabrito e Casimiro, 2006), consistiu no facto de a realidade autárquica portuguesa não ter, ainda, implementada uma “cultura de formação” pró-activa e uma estratégia adequada à modernização da mesma. Na verdade, ao longo do período em análise, os municípios optaram por uma formação de natureza externa, isto é, enviarem trabalhadores para instituições externas à autarquia em função das suas condicionantes financeiras e logísticas. Observa-se, mesmo assim, algum esforço no sentido de certos municípios das regiões de Lisboa, Algarve e Alentejo inverterem essa tendência, organizando internamente acções de formação profissional.

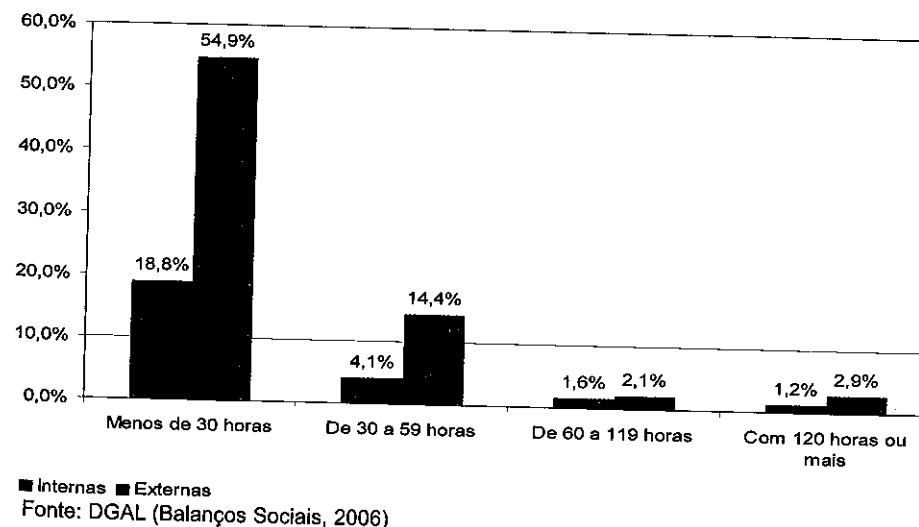
O Norte e o Centro, em regra, não seguiram essa evolução, o que poderá ser explicado por inúmeros factores condicionantes, sendo que a heterogeneidade do perfil territorial e dos recursos humanos que o caracterizam constituirá

<sup>101</sup> Devido à finalização da execução de certas acções, o *Programa Foral* ficou concluído apenas em 2007.

certamente uma das explicações para a sua maior dificuldade em desenvolver programas de formação internas a uma escala eficaz e eficiente. Este parece ser particularmente evidente para a região do Norte, tal como nos é possível corroborar com estudos de casos realizados no âmbito da avaliação do *Programa Foral* (Sarmiento, Marques e Ferreira, 2008). Por sua vez, uma outra conclusão daqueles estudos permite perceber que o recurso a entidades formadoras externas ao município tem conduzido, entre outras coisas, a um domínio e hegemonia da lógica da oferta de formação sobre a procura da formação.

Se olharmos, agora, para a duração das acções de formação, verificamos que a maioria destas foi de curta duração, ou seja, com uma duração inferior a 30 horas (73,7%) e essencialmente de natureza externa (54,9%). As acções de formação a partir de 60 ou mais horas (7,8%) apresentam, no cômputo geral, um peso manifestamente residual (cf. Gráfico 23). Como já tivemos oportunidade de expor ao longo deste relatório, a prática da formação por “catálogo” apresentou como um dos efeitos perversos a maior incidência sobre acções de formação com impactos, sobretudo, ao nível das competências individuais (e.g. contabilidade, secretariado, informática, legislação), com poucos, ou mesmo nenhuns, efeitos na transformação da componente organizacional da realidade municipal.

Gráfico 23 – Natureza e duração das acções de formação



Em termos regionais, a distribuição da duração das acções de formação é muito idêntica (cf. Quadro 34). Em regra, existe uma aposta em formações de

curta duração e média duração, destacando-se apenas a região Norte, que apresenta valores na ordem dos 9,7%, sendo os mais elevados face a formações de longa duração (com 120 ou mais horas) e, dentro da região Norte, esta dinâmica é reforçada nas NUT Cávado (20,1%) e Grande Porto (12,5%).

Quadro 34 – Duração das acções de formação por NUT III e Região

Região	NUT III	Menos de 30 horas	De 30 a 60 horas	De 60 a 120 horas	Com 120 horas ou mais
Norte	Minho-Lima	84,0	7,9	6,0	2,1
	Cávado	49,5	17,0	13,4	20,1
	Ave	77,0	14,3	1,9	6,8
	Grande Porto	65,1	16,0	6,4	12,5
	Tâmega	76,6	15,8	3,8	3,8
	Entre Douro e Vouga	75,8	9,1	5,3	9,7
	Douro	87,2	6,8	2,7	3,4
	Alto Trás-os-Montes	73,3	20,7	1,7	4,3
	<b>Total</b>	<b>70,6</b>	<b>13,8</b>	<b>5,9</b>	<b>9,7</b>
Centro	Baixo Vouga	71,9	27,4	0,3	0,4
	Baixo Mondego	73,5	23,9	1,8	0,8
	Pinhal Litoral	87,4	10,9	0,4	1,3
	Pinhal Interior Norte	80,6	12,9	2,2	4,3
	Pinhal Interior Sul	79,1	14,0	5,8	1,2
	Dão-Lafões	67,3	27,3	3,0	2,4
	Serra da Estrela	96,1	3,9	0,0	0,0
	Beira Interior Norte	83,2	11,7	1,5	3,6
	Beira Interior Sul	72,2	8,3	8,3	11,1
	Cova da Beira	80,6	19,4	0,0	0,0
	Oeste	73,7	10,3	13,7	2,2
	Médio Tejo	71,0	19,5	3,6	5,9
	<b>Total</b>	<b>74,9</b>	<b>20,7</b>	<b>2,8</b>	<b>1,6</b>
	Lisboa e Vale do Tejo	Grande Lisboa	74,3	20,2	4,0
Península de Setúbal		77,3	10,5	11,4	0,8
<b>Total</b>		<b>75,2</b>	<b>17,3</b>	<b>6,2</b>	<b>1,3</b>
Alentejo	Lezíria do Tejo	89,7	7,1	2,9	0,3
	Alentejo Litoral	77,6	15,4	3,7	3,3
	Alto Alentejo	78,0	19,6	2,0	0,4
	Alentejo Central	65,9	21,8	3,4	9,0
	Baixo Alentejo	89,2	6,2	2,3	2,3
	<b>Total</b>	<b>80,0</b>	<b>13,7</b>	<b>2,9</b>	<b>3,4</b>
Algarve	Algarve	66,1	26,7	2,7	4,5
<b>Total</b>	<b>66,1</b>	<b>26,7</b>	<b>2,7</b>	<b>4,5</b>	
<b>Total geral</b>	<b>73,6</b>	<b>18,0</b>	<b>4,2</b>	<b>4,1</b>	

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Em termos comparativos, e apesar de se manter uma forte aposta nas acções de formação de curta duração, verifica-se um gradual aumento de

acções de formação de média e longa duração, destacando-se a região Centro que, se nos reportarmos aos dados de 2000, não apresentava formações superiores a 60 horas e mais de duração. Uma outra ressalva faz-se ao nível da região do Alentejo, cuja aposta em formação, mesmo de curta duração (menos de 30 horas), teve um aumento substancial de 11,1% face a 2000 (cf. Quadro 35).

Quadro 35 – Evolução da duração das acções de formação realizadas (%)

Região	Ano	Menos de 30 horas	De 30 a 60 horas	De 60 a 120 horas	Com 120 horas ou mais
Norte	2000	75,8	19,7	3,0	1,4
	2006	70,6	13,8	5,9	9,7
	<b>Variação</b>	<b>-5,2</b>	<b>-5,9</b>	<b>+2,9</b>	<b>+8,3</b>
Centro	2000	86,9	13,1	-	-
	2006	74,9	20,7	2,8	1,6
	<b>Variação</b>	<b>-12</b>	<b>+7,6</b>	-	-
Lisboa	2000	77,1	16,6	2,8	3,5
	2006	75,2	17,3	6,2	1,3
	<b>Variação</b>	<b>-1,9</b>	<b>+0,7</b>	<b>+3,4</b>	<b>-2,2</b>
Alentejo	2000	68,9	26,7	2,8	1,7
	2006	80	13,7	2,9	3,4
	<b>Variação</b>	<b>+11,1</b>	<b>-13</b>	<b>+0,1</b>	<b>+1,7</b>
Algarve	2000	80,2	17,8	1,6	0,5
	2006	66,1	26,7	2,7	4,5
	<b>Variação</b>	<b>-14,1</b>	<b>+8,9</b>	<b>+1,1</b>	<b>+4</b>
Continente	2000	78,0	18,0	2,2	1,8
	2006	73,6	18,0	4,2	4,1
	<b>Variação</b>	<b>-4,4</b>	<b>0,0</b>	<b>+2,0</b>	<b>+2,3</b>

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006); Canário *et al.* (2002)

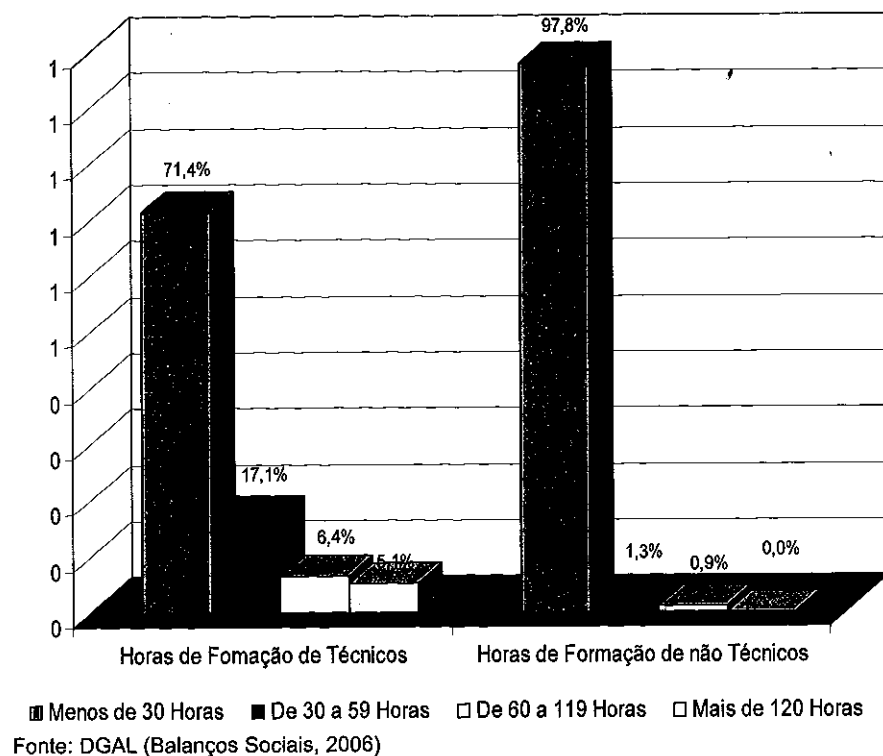
A duração média<sup>102</sup> de horas de formação por participante foi de 13,7 horas. No total, foram dispendidas 475 821 horas em formação, para 34 714 participações, o que correspondeu a 19 826 dias (24 horas), ou 67 974 dias de trabalho (7 horas/35h de trabalho semanais).

No que respeita ao número médio de horas investidas nos trabalhadores agrupados em categorias técnicas e não técnicas, observa-se, por um lado, que são as categorias técnicas que registam maior diversificação nas dura-

<sup>102</sup> Duração média (total de horas de formação/ total de participações).

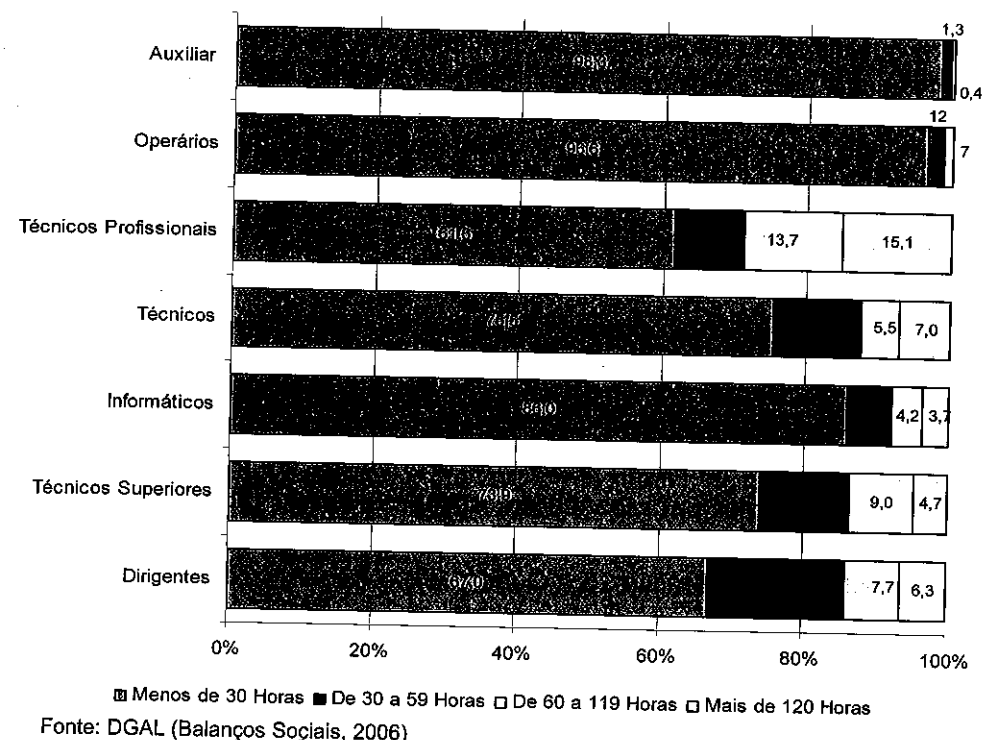
ções de acções de formação, mesmo que prevaleçam as formações de curta duração, ou seja, com menos de 30 horas (71,4%); por outro, nas categorias profissionais não técnicas não existe praticamente nenhum investimento em formações de longa duração, já que quase a totalidade das mesmas (97,9%) tem, em média, menos de 30 de horas (cf. Gráfico 24).

Gráfico 24 – Número médio de horas de formação, por categorias técnicas e não técnicas (%)



Ao se aprofundar aquela análise tendo em conta a diversidade de categorias profissionais existente nos municípios, é-nos possível confirmar, mais uma vez, que a aposta em todas as categorias esteve, essencialmente, centrada em acções de curta duração (cf. Gráfico 25). Sabe-se que é muito imprevisível que este tipo de acções possa contribuir para uma mudança organizacional significativa. Quando muito estas poderão ter um impacto ao nível da aquisição, reciclagem ou aperfeiçoamento de competências individuais dos seus beneficiários (CCDRN, 2003: 30).

Gráfico 25 – Número médio de horas de formação por categoria profissional (%)



Com um número médio de horas de formação, entre 30 a 59 horas, destacam-se, em especial, os dirigentes (19%), os técnicos superiores (12,4%), os técnicos (12%) e os técnicos profissionais (9,6%). Por sua vez, com um número máximo de horas de formação, ou seja, com mais de 120 horas, regista-se nos técnicos profissionais (15,1%), técnicos (7%) e dirigentes (6,3%).

Portanto, pode-se corroborar não só o facto de existirem desiguais graus de participação entre os grupos profissionais que compõem a Administração Local, como esta tendência, já denunciada, se reforçou nos últimos anos. Com efeito, uma das principais fragilidades da realidade municipal, que reside no nível insuficiente de qualificações escolares e profissionais, particularmente nas categorias profissionais de operário e auxiliar, tende a persistir, atendendo ao perfil dominante das acções de formação praticadas. No entanto, é relevante o esforço realizado ao nível dos grupos profissionais com desempenhos técnicos, dada a maior incidência de formações mais longas, o que permite dotar os municípios com novas competências e conteúdos funcionais tornando-se em "organizações qualificantes".

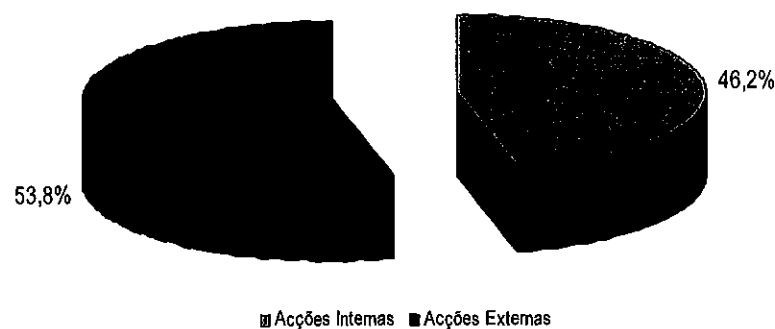


A questão, porém, parece ser a da persistente assimetria a vários níveis, já não só territoriais e de recursos económicos, como também de competências e qualificações escolares, que contribui para a existência de dinâmicas tecnológicas, organizacionais, profissionais e formativas extremamente distintas entre si. Estas estão na base, como veremos mais adiante, dos "retratos" municipais predominantes no país e, por conseguinte, das tensões e desafios específicos e desiguais em termos de emprego e formação profissional que cada uma delas enfrenta no futuro próximo.

### 3.2. Participações em acções de formação<sup>103</sup>

Quanto às participações dos trabalhadores afectos aos municípios<sup>104</sup>, no total em acções de formação existe uma distribuição um pouco dispar, verificando-se uma maior participação em acções externas (53,8%), do que em acções internas (46,2%), como seria de esperar face ao predomínio de acções externas (cf. Gráfico 26 e Quadro 36).

Gráfico 26 – Participações por natureza da acção de formação (%)



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

<sup>103</sup> Este valor não se refere ao total efectivo, na medida em que alguns indivíduos participaram em diversas acções de formação, ou seja, cada indivíduo beneficiou, em certos momentos da sua trajectória biográfica, de várias acções de formação. Nesse sentido, os valores deverão ser lidos mais como expressão do impacto da formação profissional nos quotidianos autárquicos do que do número de beneficiários da mesma.

<sup>104</sup> O acesso à formação profissional é um direito dos funcionários e agentes da Administração Pública, consagrado no D.L. nº 50/98, de 11 de Março.

Da análise em termos de regiões, destacam-se as do Norte e de LVT como sendo as que apresentam maior percentagem de participações em acções internas, ao contrário das restantes regiões, onde a maior parte das participações em acções de formação foi, sobretudo, de natureza externa. Algumas especificidades permitem caracterizar a NUT da Cova da Beira, cujas participações foram todas realizadas através de acções externas. Em sentido contrário, a NUT do Alentejo Litoral caracteriza-se por todas as participações em acções de formação terem sido realizadas com recurso a formadores internos (cf. Quadro 36).

Quadro 36 – Participações nas acções de formação por Região e NUT III (%)

Região	NUT III	Acções Internas (%)	Acções Externas (%)
Norte	Minho-Lima	84,8	15,2
	Cávado	10,9	89,1
	Ave	40,3	59,7
	Grande Porto	77,7	22,3
	Tâmega	25,9	74,1
	Entre Douro e Vouga	33,2	66,8
	Douro	53,4	46,6
	Alto Trás-os-Montes	5,9	94,1
	<b>Total</b>	<b>63,6</b>	<b>36,4</b>
Centro	Baixo Vouga	1,5	98,5
	Baixo Mondego	74,8	25,2
	Pinhal Litoral	33,5	66,5
	Pinhal Interior Norte	28,5	71,5
	Pinhal Interior Sul	15,3	84,7
	Dão-Lafões	77,4	22,6
	Serra da Estrela	45,6	54,4
	Beira Interior Norte	2,5	97,5
	Beira Interior Sul	63,6	36,4
	Cova da Beira	0,0	100,0
	Oeste	38,7	61,3
	Médio Tejo	18,7	81,3
	<b>Total</b>	<b>18,7</b>	<b>81,3</b>
Lisboa e Vale do Tejo	Grande Lisboa	84,8	15,2
	Península de Setúbal	77,9	22,1
<b>Total</b>	<b>83,2</b>	<b>16,8</b>	
Alentejo	Lezíria do Tejo	16,9	83,1
	Alentejo Litoral	100,0	0,0
	Alto Alentejo	60,7	39,3
	Alentejo Central	14,1	85,9
	Baixo Alentejo	44,4	55,6
<b>Total</b>	<b>38,9</b>	<b>61,1</b>	
Algarve	Algarve	32,6	67,4
<b>Total</b>	<b>32,6</b>	<b>67,4</b>	
<b>Total Geral</b>		<b>46,2</b>	<b>53,8</b>

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

De 2000 a 2006 regista-se um aumento de participações dos trabalhadores em acções de formação essencialmente internas, evidenciando-se apenas a região de Lisboa onde se regista um decréscimo tanto nas acções internas como externas (cf. Quadro 37). Esta evolução permite, sobretudo, destacar a tendência para o aumento da participação em acções de formação internas.

**Quadro 37 – Evolução da participação por natureza das acções de formação realizadas (%)**

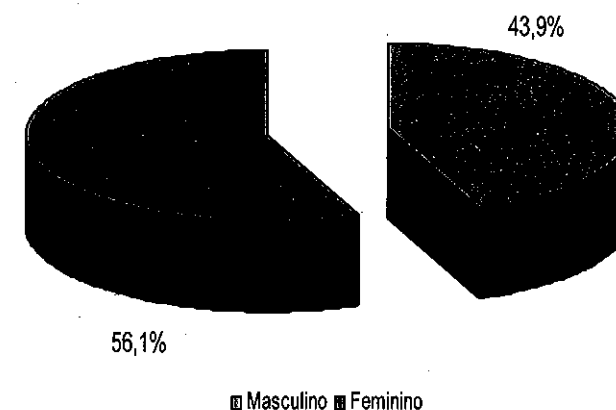
	Internas			Externas		
	2000	2006	Varição	2000	2006	Varição
Norte	24	26,3	+2,3	29,5	13	-16,5
Centro	6,3	17,6	+11,3	20,3	66	-45,7
Lisboa	65,5	47,6	-17,9	30,8	8,2	-22,6
Alentejo	2,1	5	+3,1	9,3	6,5	-2,8
Algarve	2,1	3,5	+1,4	10,2	6,3	-3,9
Continente	42,8	45,8	+3	57,2	53,2	-3
N	7834	29424		10455	34212	

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006); Canário *et al.* (2002)

Analisando as participações por género, verifica-se a preponderância dos trabalhadores do sexo feminino (56,1%) em relação aos do sexo masculino (43,9%) (cf. Gráfico 27). Esta tem sido uma das tendências já denunciadas noutros estudos (Nóvoa, Cabrito e Casimiro, 2006; Sarmiento, Marques e Ferreira, 2008). Igualmente, essa prevalência é atestada, ainda, face à natureza das acções de formação participadas, onde os trabalhadores do sexo feminino estão mais representados tanto nas acções internas, como nas acções externas. É interessante destacar o facto de esta situação se apresentar, contudo, em contracorrente com a *masculinização* da composição da mão-de-obra da Administração Local.

Já no que concerne à distribuição regional das participações por sexo em acções de formação, destaca-se apenas a região Norte por contrariar a tendência geral ao apresentar um perfil dominante de participações do sexo masculino, tanto ao nível das acções internas, como nas acções externas.

**Gráfico 27 – Participações em acções de formação por sexo**



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Esta tendência para uma maior participação do sexo feminino em acções de formação está patente quando se compara o período entre 2000 a 2006 em termos da sua distribuição por região (cf. Quadro 38). Com efeito, a região do Centro, ao contrário do que acontece no Continente, observam-se variações positivas no número de participações do sexo masculino, com menor expressão também se registou na região do Alentejo, uma variação positiva ao nível da participação do sexo feminino.

**Quadro 38 – Evolução da participação por género em acções de formação realizadas (%)**

	Masculino			Feminino		
	2000	2006	Varição	2000	2006	Varição
Norte	28,2	22,5	+5,7	26	16,2	-10,2
Centro	14	45,5	+31,5	14,9	41,5	-26,6
Lisboa	46,6	30	-16,6	44,9	30,4	-14,5
Alentejo	6	6	-	6,2	6,5	+0,3
Algarve	5,2	4	-1,2	8	5,4	-2,6
Continente	47,0	43,9	-3,1	53,0	56,1	+3,1
N	8587	29109		9702	35027	

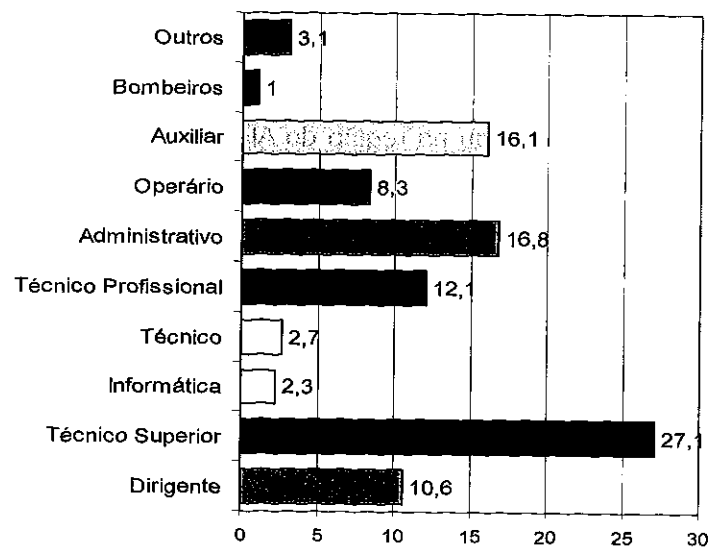
Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006); Canário *et al.* (2002)

Ora, esta tendência não é independente do elevado grau de segregação por género em certas categorias profissionais, como a de operários, auxilia-

res, como vimos, e que têm sido alvo, nos últimos anos, de um esforço no sentido de serem incluídas em planos de formação adequados.

Assim, analisando as categorias com maior número de participações em acções de formação estas têm sido constituídas pelas de técnico superior (27,1%), seguida pela de administrativo (16,8%) e de auxiliar (16,1%) (cf. Gráfico 28). Esta última informação relativa aos trabalhadores enquadrados na categoria de auxiliar permite perceber um indício importante de inflexão, face a um passado recente, de uma política de formação profissional quase que exclusivamente centrada nos grupos profissionais com qualificações superiores. É claro que há, ainda, grupos que se salientam pela fraca presença na formação profissional, tais como, por exemplo, os operários. Este dado é relevante, já que tanto os operários como os auxiliares constituem a maioria dos trabalhadores da Administração Local.

Gráfico 28 – Participações no número total de acções de formação por categoria profissional (%)



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Esta tendência apresenta-se confirmada na análise realizada ao número de participações entre 2000 e 2006. Com efeito, verificam-se variações positivas nas categorias de técnico superior (+3,2%), porém, as mais significativas localizam-se nas categorias de trabalhadores mais operacionais como, por exemplo, nos operários (+5,4%) e auxiliares (+5%) (cf. Quadro 39).

Quadro 39 – Evolução das participações no número total de acções de formação por categoria profissional (% em linha)

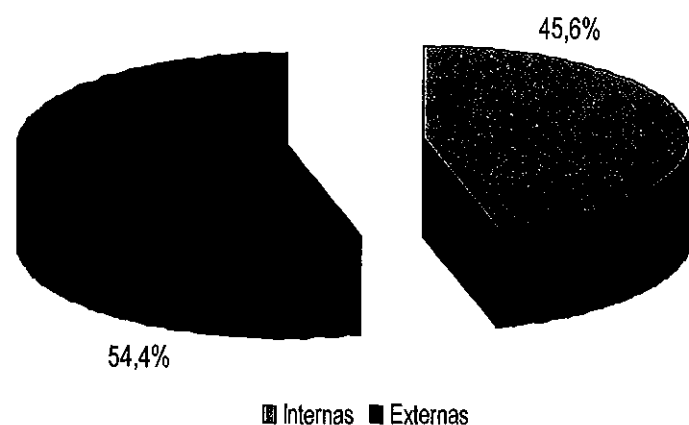
Região	2000	2006	Varição	2000	2006	Varição	2000	2006	Varição	2000	2006	Varição	2000	2006	Varição	2000	2006	Varição	2000	2006	Varição			
Norte	10,1	23,9	+0,7	4,9	5,8	+0,9	11,2	23,2	+6,8	5,2	10,5	+7,4	5,2	10,5	+7,4	5,2	10,5	+7,4	5,2	10,5	+7,4	5,2	10,5	+7,4
	9,9	24,6	+0,7	1,3	2,7	+3,1	12,1	15,6	+6,8	12	17,9	+7,4	12	17,9	+7,4	12	17,9	+7,4	12	17,9	+7,4	12	17,9	+7,4
	-0,2	+0,7	-3,6	-3,1	-3,1	-3,1	-3,1	-3,1	-3,1	-3,1	-3,1	-3,1	-3,1	-3,1	-3,1	-3,1	-3,1	-3,1	-3,1	-3,1	-3,1	-3,1	-3,1	-3,1
Centro	24,3	39,1	+4,9	10,9	10,9	0,0	3,6	17,2	+13,6	17,2	17,2	0,0	17,2	17,2	0,0	17,2	17,2	0,0	17,2	17,2	0,0	17,2	17,2	0,0
	14,1	25,5	+11,4	3,7	2,7	-1,0	12,1	13,6	+1,5	8,1	14,8	+6,7	8,1	14,8	+6,7	8,1	14,8	+6,7	8,1	14,8	+6,7	8,1	14,8	+6,7
	-10,2	-13,6	-1,2	-1,2	-8,2	-7,0	-8,5	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6
Lisboa	11,1	21,8	+10,7	1,4	2,9	+1,5	14,7	28,7	+14,0	2,2	16	+13,8	2,2	16	+13,8	2,2	16	+13,8	2,2	16	+13,8	2,2	16	+13,8
	6,5	32,4	+25,9	1,3	2,4	+1,1	13	20,4	+7,4	5,7	16,4	+10,7	5,7	16,4	+10,7	5,7	16,4	+10,7	5,7	16,4	+10,7	5,7	16,4	+10,7
	-4,6	+10,6	-1,1	-1,1	-0,5	-0,5	-1,7	-8,3	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5
Alentejo	13,9	18,5	+4,6	3,6	4,5	+0,9	10,2	35,7	+25,5	6	5,7	-0,3	6	5,7	-0,3	6	5,7	-0,3	6	5,7	-0,3	6	5,7	-0,3
	7,9	26,3	+18,4	1,8	2,8	+1,0	10,4	23,3	+12,9	9,7	15,7	+6,0	9,7	15,7	+6,0	9,7	15,7	+6,0	9,7	15,7	+6,0	9,7	15,7	+6,0
	-6	+7,8	-1,8	-1,8	-1,7	-1,7	-1,7	-12,4	+8,7	+10	+10	+10	+10	+10	+10	+10	+10	+10	+10	+10	+10	+10	+10	+10
Algarve	16,3	25,2	+8,9	2,3	8,7	+6,4	8,3	34,4	+26,1	0,9	2,9	+2,0	0,9	2,9	+2,0	0,9	2,9	+2,0	0,9	2,9	+2,0	0,9	2,9	+2,0
	8	23,1	+15,1	1,1	3	+1,9	8,3	23	+14,7	9,1	19,1	+10,0	9,1	19,1	+10,0	9,1	19,1	+10,0	9,1	19,1	+10,0	9,1	19,1	+10,0
	-3,3	-2,1	-1,2	-1,2	-5,7	-4,5	0,0	-11,4	+8,2	16,2	16,2	16,2	16,2	16,2	16,2	16,2	16,2	16,2	16,2	16,2	16,2	16,2	16,2	16,2
Continente	10,4	23,9	+13,5	3,1	5,9	+2,8	13,3	27,3	+14,0	2,9	11,1	+8,2	2,9	11,1	+8,2	2,9	11,1	+8,2	2,9	11,1	+8,2	2,9	11,1	+8,2
	10,6	27,1	+16,5	2,3	2,7	+0,4	12,1	16,8	+4,7	8,3	16,1	+7,8	8,3	16,1	+7,8	8,3	16,1	+7,8	8,3	16,1	+7,8	8,3	16,1	+7,8
	0,2	+3,2	+3,0	-0,8	-3,2	-3,2	-1,2	-10,5	+5,4	+5,0	+5,0	+5,0	+5,0	+5,0	+5,0	+5,0	+5,0	+5,0	+5,0	+5,0	+5,0	+5,0	+5,0	+5,0

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006); Canário et al. (2002)

Em termos evolutivos, num futuro próximo, importará atender às transformações segmentadas em termos da estrutura socioprofissional já desenvolvidas neste capítulo. Por sua vez, como também já tivemos oportunidade de referir, as dinâmicas profissionais não se apresentam homogêneas para todas as regiões, o que significa que a leitura destes indicadores relativos às práticas de formação deverá merecer especial atenção face a visões totalmente homogeneizantes ou lineares no que diz respeito aos seus impactos individuais e organizacionais.

Os restantes indicadores disponíveis nos balanços sociais permitem-nos, mais uma vez, destacar que há um maior número de participações, face ao número total de horas de formação frequentada, em acções externas (54,4%) do que internas (45,6%) (cf. Gráfico 29).

Gráfico 29 – Participações de horas de formação por natureza das acções de formação (%)



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Da análise regional desta distribuição por participação de número de horas de formação, destaca-se apenas a região Norte com uma maioria em horas de formação em acções internas, contrariando a tendência geral em termos do Continente e das Regiões (cf. Quadro 40).

Quadro 40 – Participações de horas de formação por natureza de acções de formação e por região (%)

	Internas	Externas
Norte	53,8	46,2
Centro	49,1	50,9
Lisboa	36,9	63,1
Alentejo	42,4	57,6
Algarve	40,6	59,4
Continente	45,6	54,4

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

As participações no número total de horas de formação aumentaram, face às acções de formação de natureza interna e externa, nas regiões do Centro e Alentejo. Em sentido diferente, aparece a região de Lisboa com uma diminuição significativa em termos de participação de horas de formação, tanto nas acções internas como nas externas (cf. Quadro 41).

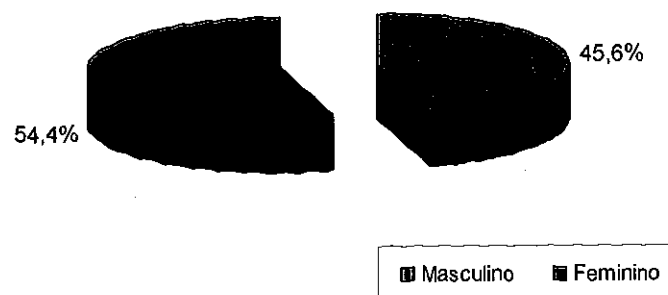
Quadro 41 – Evolução das participações no número total de horas de formação (%)

	Internas			Externas		
	2000	2003	Variação	2000	2003	Variação
Norte	26,9	23,6	-3,3	35,2	39,2	4,0
Centro	9,4	21,9	12,5	7,2	23,6	16,3
Lisboa	61,5	44,2	-17,2	34,9	13,7	-21,3
Alentejo	1,0	4,7	3,7	12,7	13,8	1,1
Algarve	1,3	5,6	4,4	10,0	9,8	-0,2
Continente	44,6	45,6	+1	55,4	54,4	-1
N	167186	541079		179237	475821	

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006); Canário et al. (2002)

As participações no número total de horas segundo o sexo dos trabalhadores revelam que estas tendem a ser maioritárias no caso dos trabalhadores do sexo feminino (54,4%), por contraponto com as horas dispendidas em formação pelo sexo masculino (45,6%) (cf. Gráfico 30).

Gráfico 30 – Participações no número total de horas de formação por género (%)



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Essa tendência verifica-se também quando se atende à sua distribuição pelas regiões em análise. Assim, nas regiões Centro, Alentejo e Algarve prevaecem os trabalhadores do sexo feminino com mais horas de formação.

Por sua vez, atendendo à sua evolução entre 2000 e 2006, destaca-se o aumento da participação em horas dos trabalhadores do sexo masculino na região Norte (+2%), sendo que apenas nas regiões do Alentejo e Algarve esses aumentos foram referentes a trabalhadores de ambos os sexos (cf. Quadro 42). No caso de Lisboa, a diminuição de oferta de formação na região traduziu-se num decréscimo na participação tanto de homens como de mulheres.

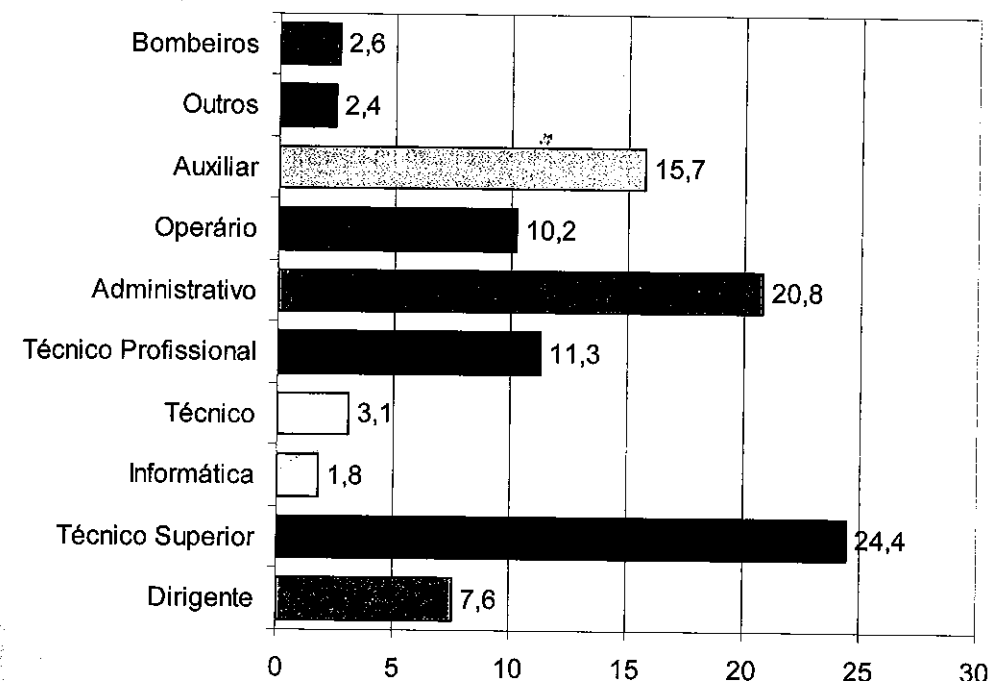
Quadro 42 – Evolução das participações no número total de horas de formação por sexo (%)

	Masculino			Feminino		
	2000	2006	Varição	2000	2006	Varição
Norte	33,7	35,7	2,0	29,2	25,7	-3,5
Centro	10,7	24,8	14,2	6,4	21,6	15,2
Lisboa	44,7	24,6	-20,1	50,2	35,3	-14,9
Alentejo	6,6	8,2	1,7	7,5	9,3	1,9
Algarve	4,4	6,6	2,2	6,9	8,1	1,3
Continente	48,3	53,2	+4,9	51,7	46,8	-4,9
N	154350	471901		192073	563263	

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006); Canário et al. (2002)

Já no que respeita às participações no total de horas, por categoria profissional e indo ao encontro da análise feita sobre o número total de participações, destacam-se, novamente, as categorias de técnico superior (24,4%), seguida da de administrativo (20,8%) e de auxiliar (15,7%). Os trabalhadores que exercem funções na área da informática são os que possuem menos horas de formação (1,8%) (cf. Gráfico 31).

Gráfico 31 – Participações no número de horas de formação por categoria profissional (%)



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

A realidade regional espelha a mesma tendência nacional. Em termos evolutivos face às horas de participação, a tendência já analisada confirma-se (cf. Quadro 43). Assim, confirmam-se em todas as regiões variações positivas em todas as categorias mais operacionais, como nas de operário (+5,4%) e auxiliar (+5,2%).

Em termos financeiros, observou-se um gasto em formação no valor de 3.370.502€, sendo este valor distribuído em 1.738.808€ nas ações externas e 1.634.066€ em ações internas. Pode-se depreender destes valores que,

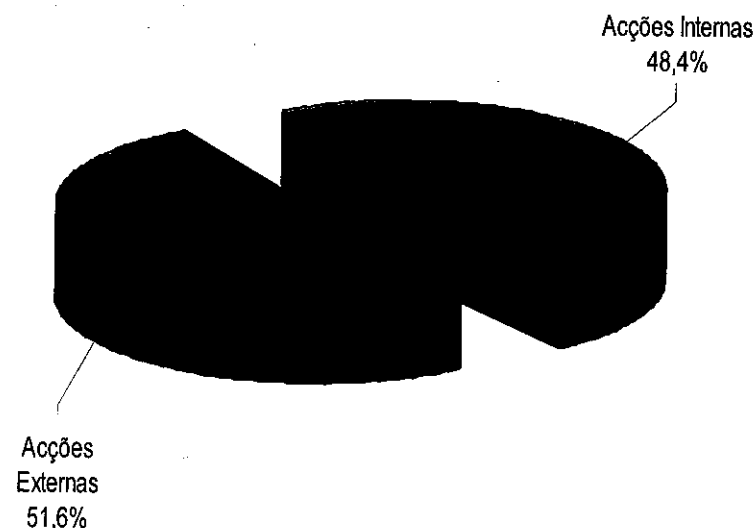
Quadro 43 – Evolução das participações no número de horas de formação por categoria profissional (%)

Norte	2000	8,2	22,4	5,4	5,7	14,5	24,1	4,8	10,4	-	4,3
	2006	10,1	22,5	1,6	3,1	12,3	17,3	15	14,4	2	1,6
	Variação	+1,9	+0,1	-3,8	-2,6	-2,2	-6,8	+10,2	+4	-	-2,7
Centro	2000	24,3	39,1	4,9	10,9	3,6	17,2	0	0	-	0
	2006	6,2	18,8	2,8	4,7	9,3	20,9	11,8	15	6,3	4,2
	Variação	-18,1	-20,3	-2,1	-6,2	+5,7	+3,7	+11,8	+15	-	+4,2
Lisboa	2000	8,9	20	1,8	2,9	16,1	28,4	6,3	14,4	-	1,4
	2006	6,6	31,9	1,6	2,3	13,2	19,8	5,3	16,8	0,9	1,7
	Variação	-2,3	+11,9	-0,2	-0,6	-2,9	-8,6	-1	+2,4	-	+0,3
Alentejo	2000	10,6	20,7	3,8	4,8	11,8	40,1	3,2	3,1	-	1,9
	2006	7,4	23,2	1,7	2,4	9,5	27,5	9,2	17,4	0,3	1,5
	Variação	-3,2	+2,5	-2,1	-2,4	-2,3	-12,6	+6	+14,3	-	-0,4
Algarve	2000	14,5	22,8	3,1	9,3	8,2	36,4	0,9	3,5	-	1,4
	2006	6	20,5	0,5	2	8	31,1	6,7	17,3	3,6	4,3
	Variação	-8,5	-2,3	-2,6	-7,3	-0,2	-5,3	+5,8	+13,8	-	+2,9
Continente	2000	10,4	22,5	3,4	4,9	13,8	27,4	4,8	10,5	-	2,2
	2006	7,6	24,4	1,8	3,1	11,3	20,8	10,2	15,7	2,6	2,4
	Variação	-2,8	+1,9	-1,6	-1,8	-2,5	-6,6	+5,4	+5,2	-	+0,2

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006); Canário et al. (2002)

apesar do número de acções de formação interna ter sido muito mais reduzido (25,7%), por comparação às acções de formação externas (74,3%), aquelas acabaram por exigir um encaixe financeiro (48,4%) quase idêntico ao das formações externas (51,6%). Ou seja, mesmo tendo sido em menor número, o custo por acção de formação interna foi muito superior (cf. Gráfico 32).

Gráfico 32 – Distribuição do valor gasto em formação



Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)

Ainda que indirectamente, é relevante ter presente que as disparidades dos níveis de qualificação e de formação profissional são acompanhadas, igualmente, de disparidade dos valores totais das despesas com pessoal por parte dos municípios. Estes apresentavam, em 2005, segundo o *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses*, valores com uma variação muito grande entre si:

*"A despesa com pessoal é uma despesa estrutural no funcionamento da administração, directamente relacionada com as obrigações e competências do município. Assim, a existência dentro do mesmo agrupamento dimensional de autarquias de uma variação significativa do peso desta despesa, entre os valores máximos e mínimos, leva-nos a sugerir a pertinência de um estudo sobre as reais necessidades de pessoal de*



uma autarquia e a identificar a tipologia organizacional que melhor rentabilize os recursos humanos e financeiros com vista à prossecução dos objectivos estruturais dos municípios.” (Carvalho et al., 2005: 101).

Os valores aqui em causa variam de facto bastante: por exemplo, o referido Anuário mostra que esta despesa ora representa 14% do total das despesas no caso de Castelo Branco, como chega aos 43,2% no caso de Coimbra (Carvalho et al., 2005: 101), sendo, contudo, ambos os municípios capitais de distrito.

#### 4. Intervenção municipal e relações de externalização

Interessa-nos, neste ponto, abordar e explorar as dimensões externas de intervenção municipal, em especial, as informações relativas a um conjunto de indicadores de intervenção municipal e de externalização dos seus serviços/actividades. Para isso, atender-se-á à informação institucional proveniente dos anuários estatísticos do INE (Instituto Nacional de Estatística), da DGAL (Direcção Geral das Autarquias Locais) e de pesquisas feitas directamente aos em *sites* oficiais.

##### 4.1. Rede social e GAT

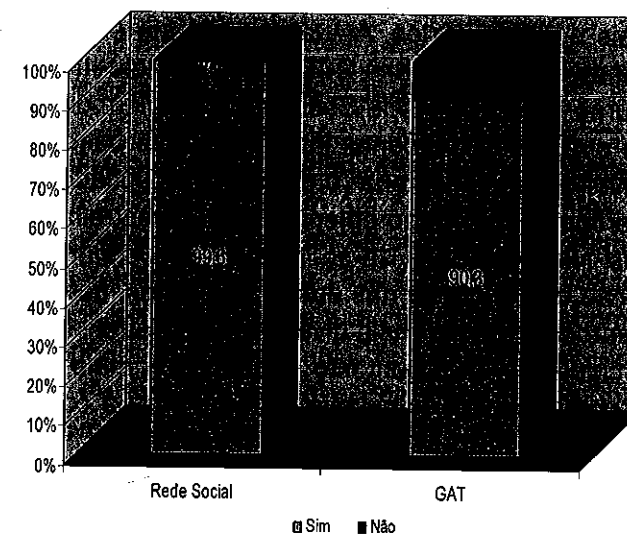
No que respeita aos aspectos da relação das Autarquias Locais com o exterior, seja na relação com o cidadão, seja na relação com outras entidades, verificamos que 99,6% dos municípios têm a *Rede Social*<sup>105</sup> implementada, estando apenas ainda sem execução apenas num único município (cf. Gráfico 33).

Na Resolução do Concelho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro, define-se a Rede Social como sendo “um fórum de articulação e congregação de esforços baseado na adesão livre por parte das autarquias e das entida-

<sup>105</sup> A Rede Social foi criada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97 de 18 de Novembro, da Declaração de Rectificação n.º 10-O/98, do Despacho Normativo n.º 8/2002 de 12 de Fevereiro e, posteriormente, foi regulamentada através do Decreto-Lei n.º 155/2006 de 14 de Junho.

des públicas ou privadas que nela queiram participar.” Esta rede que funciona em parceria público-privada, através da formação de uma consciência colectiva, tem como principal objectivo a concertação de esforços com vista ao combate de situações de pobreza e exclusão social, assim como à promoção do desenvolvimento social.

Gráfico 33 – Implementação da Rede Social e existência de GAT (%)



Fonte: DGAL (Administração Local em Números, 2005).

A materialização destas redes de apoio social integrado traduz-se na criação de Comissões Sociais de Freguesia (CSF) e de Conselhos Locais de Acção Social (CLAS), que são formas organizativas que constituem plataformas de planeamento e coordenação da intervenção social a nível micro (Freguesia) e macro (Concelho). A Rede Social constitui, portanto, uma “estratégia de abordagem da intervenção social baseada num trabalho planeado, feito em parceria, visando racionalizar e trazer maior eficácia à acção das entidades públicas e privadas que actuam numa mesma unidade territorial” (ibidem).

Por sua vez, a necessidade de fornecer às autarquias locais apoio técnico e administrativo indispensáveis ao desempenho eficiente das suas atribuições levou o Estado a dotar as estruturas locais dependentes da Administração Central de instrumentos jurídicos e meios técnicos adequados a esse

tipo de tarefas Neste contexto, surge o GAT (Gabinete de Apoio Técnico)<sup>106</sup> que visa prestar um auxílio relevante aos municípios para a realização dos seus fins e satisfação dos interesses das populações. A sua importância aparece incontestável no quadro da intervenção municipal, já que da nossa amostra verificamos que cerca de 90,3% dos municípios possuem pelo menos um gabinete de apoio técnico (cf. Gráfico 33). Este gabinete visava prestar apoio, orientação, informação e assessoria técnica a diversos promotores individuais e colectivos no que se refere à instrução, orientação e elaboração de processos de candidatura a programas de apoio aos investimentos nacionais e comunitários. Actualmente, esta estrutura encontra-se em extinção, sendo reintegrada nas CCDR (cf. Capítulo III),

Estas estruturas – GAT ou Rede Social –, para além de outras que existem ou possam emergir de parcerias instaladas com base na abertura dos municípios à envolvente comunitária (e.g. Cidades Educadoras), têm vindo a contribuir para a concretização do objectivo de descentralização tão referido nos últimos anos. No essencial, visa-se, através daquele processo, contribuir para a restauração da confiança nas autarquias locais, com o intuito de promover a qualidade de vida nas mais diversas localidades, com especial incidência para as cidades. Neste contexto, reafirma-se, mais uma vez, o papel dos municípios como um dos principais agentes para a coesão económica, social e territorial.

#### 4.2. Número e tipo de equipamentos municipais

Uma das dimensões que nos permitem perceber até que ponto os municípios têm vindo a atingir melhores e mais eficientes e eficazes níveis de satisfação das necessidades colectivas prende-se com a concretização de infra-estruturas básicas e de qualidade indispensáveis na prestação dos serviços, constituindo-se, por conseguinte, numa vertente essencial na modernização de Portugal e de aproximação do País aos Estados-membros.

Assim, no que respeita aos equipamentos municipais, verificamos que 32,8% da nossa amostra detêm entre 50 a 100 equipamentos municipais, sendo que 25,3% contêm mais de 150 equipamentos (cf. Quadro 44).

<sup>106</sup> Ver Decreto-Lei n.º 58/79 de 29 de Março.

Quadro 44 – Distribuição dos equipamentos por município

	N	%
Até 50 equipamentos	71	26,8
De 51 a 100 equipamentos	87	32,8
De 101 a 150 equipamentos	40	15,1
Mais de 150 equipamentos	67	25,3
Total	265	100,0

Fonte: DGAL (Administração Local em Números, 2005)

Analisando a distribuição por região, destaca-se o Alentejo com a maior percentagem de municípios que tem até 50 equipamentos municipais, evidenciando-se em especial as NUT de Alentejo Central, Pinhal Interior Sul e Alto Alentejo, com valores acima dos 73%. Do lado oposto, com mais de 150 equipamentos municipais destaca-se a região de Lisboa, com 70% dos municípios que a compõem possuindo mais de 150 equipamentos, onde se evidenciam as NUT de Grande Lisboa e Península de Setúbal, com valores acima dos 62%. Em seguida, temos a região Norte, onde se destaca a NUT Grande Porto com 77,8%.

No que respeita ao tipo de equipamentos municipais, importa ter presente que se trata sobretudo de equipamentos ligados à educação e desporto (cf. Quadro 45). Neste contexto, 37,9% desses equipamentos são de escolas do ensino pré-escolar e 20,8% do ensino básico; com pouco mais de 8% surgem os parques infantis e as instalações desportivas descobertas.

Para a explicação daquela predominância de equipamentos no domínio educativo e desportivo, ao mesmo tempo que se registam percentagens residuais noutros domínios, muito em especial, no domínio da cultura e *Investigação & Ciência* têm de ser convocados vários níveis de factores de estrangimento da actuação municipal nos últimos anos. Para além das recorrentes dificuldades de recursos financeiros – mesmo que uma lei das Finanças Locais e de novos modelos de financiamento para as autarquias locais tenha vindo contribuir para melhorar/ clarificar práticas gestionárias nessa matéria –, há os problemas que temos vindo a dar conta ao longo deste relatório e que são objecto particular da nossa atenção. Referimo-nos, em particular, os que resultam de uma estrutura profissional, caracterizada por um

baixo nível qualificação escolar e profissional, e dos modelos de organização de trabalho de cariz centralizador e individualista.

Quadro 45 – Tipo de equipamentos municipais

	NI	%
Pavilhões Gimnodesportivos	491	1,4
Instalações desportivas descobertas	2 892	8,0
Piscinas	569	1,6
Parques Infantis	3 036	8,4
Auditórios	439	1,2
Bibliotecas	433	1,2
Arquivos	134	0,4
Museus	299	0,8
Creches	3 436	9,6
Escolas do pré-escolar	13 625	37,9
Escolas do ensino básico	7 483	20,8
Lares	463	1,3
Estabelecimentos de saúde	366	1,0
Pavilhões multiusos	108	0,3
Mercados	675	1,9
Parques de campismo	111	0,3
Parques urbanos	279	0,8
Parques de estacionamento	498	1,4
Parques industriais	275	0,8
Áreas de localização empresarial	87	0,2
<b>Total</b>	<b>35 699</b>	<b>100</b>

Fonte: DGAL (Administração Local em Números, 2005)

Além disso, a transformação da realidade social globalizada tem vindo a contribuir para a visibilidade de outros níveis de segmentação aos quais se encontram associados, quase sempre, desiguais recursos e necessidades. Assim, na sociedade do conhecimento, surgem outras clivagens sociais resultantes de desiguais níveis de qualificações (de ensino superior, a par de bai-

xos níveis de escolaridade que resultam do abandono precoce do ensino regular), de desiguais oportunidades de emprego e carreira que não permitem desenvolver saberes e aptidões profissionais decisivas para a emancipação e empregabilidade, de desiguais condições de acesso e utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação.

### 4.3. Empresas municipais e geminações

Uma das vertentes de actuação dos municípios pode ser aferida pelo número de criação de empresas municipais em áreas ou serviços que até então se encontravam reservadas a eles. Com efeito, através da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, que revoga a anterior Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, os municípios, as associações de municípios e as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto podem criar entidades de âmbito municipal, intermunicipal ou metropolitana, doravante denominadas empresas, para exploração de actividades que prossigam fins de reconhecido interesse público cujo objecto se contenha no âmbito das respectivas atribuições (cf. Capítulo III).

Em 2005, ao nível do Continente, tínhamos cerca de 97 empresas municipais constituídas (cf. Quadro 46). Dos municípios em que existem empresas municipais, a maioria apresenta uma empresa municipal instituída (63,9%) e 5,2% referiram que instituíram entre 5 a 8 empresas municipais<sup>107</sup>.

Quadro 46 – Número de empresas municipais por município

	NI	%
Nenhuma empresa municipal	181	100
Apenas 1 empresa municipal	62	63,9
De 2 a 4 empresas municipais	30	30,9
De 5 a 8 empresas municipais	5	5,2
<b>Total</b>	<b>97</b>	<b>100</b>

Fonte: DGAL (Administração Local em Números, 2005)

<sup>107</sup> Há um município de situado na NUT de Grande Lisboa que criou oito empresas municipais.

Na distribuição por região evidenciam-se as regiões de Lisboa (38,9%) e Algarve (25%) onde têm maior relevância os municípios com 2 ou mais empresas municipais, nas restantes regiões destacam-se os municípios com apenas uma empresa municipal, sendo relevante os que situam na região do Centro (26%), seguida do Norte (23,3%) e do Alentejo (20,7%).

O objecto social da constituição de empresas visa "a exploração de actividades de interesse geral, a promoção do desenvolvimento local e regional e a gestão de concessões, sendo proibida a criação de empresas para o desenvolvimento de actividades de natureza exclusivamente administrativa ou de intuito predominantemente mercantil". (Regime Jurídico do Sector Empresarial Local)<sup>108</sup>.

Assim, nas empresas que apresentam como objecto a área funcional, tomando como critério a classificação funcional do POCAL, salienta-se a existência de empresas municipais que intervêm em mais do que uma função<sup>109</sup>. Ao nível das áreas funcionais por município, concentram-se apenas numa área funcional 15,5% das empresas municipais e 14,1% com duas a quatro áreas funcionais, podendo chegar a um total de 9 áreas funcionais por município (5,4%).

Quadro 47 – Total de áreas funcionais por empresa municipal

	N	%
Nenhuma empresa municipal	181	65,1
Empresas com 1 a 4 áreas funcionais	82	29,5
Empresas com 5 a 9 áreas funcionais	15	5,4
<b>Total</b>	<b>278</b>	<b>100</b>

Fonte: DGAL (Administração Local em Números, 2005)

Na relação por região evidenciam-se as regiões de Lisboa (38,9%), Centro (32%) e Norte (29,1%) com municípios cujas empresas municipais têm

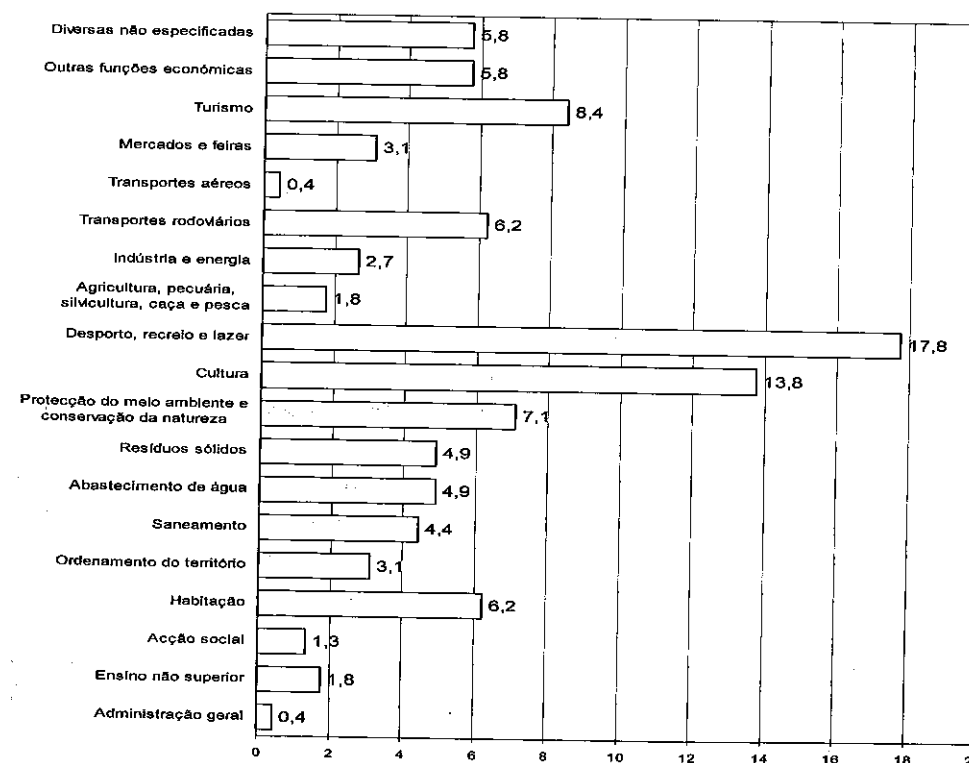
<sup>108</sup> Cf. Artigo 5.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro.

<sup>109</sup> Fonte: DGAL (Administração Local em Números, 2005).

entre 1 a 4 áreas funcionais, a região de Lisboa e Algarve são ainda as que se destacam (16,7% e 12,5%, respectivamente) relativamente às empresas com 5 a 9 áreas funcionais, sendo que a região do Alentejo não apresenta nenhum município. Na relação por NUT, verificamos que é ao nível do Grande Porto, Grande Lisboa, Cávado, Ave, Douro, Pinhal Litoral e Algarve, Alto Trás-os-Montes e Baixo Vouga e Médio Tejo, que se encontram as empresas municipais com o maior número de áreas funcionais (entre 5 a 9 áreas funcionais).

No que concerne às áreas funcionais das empresas municipais, perto de 18% das empresas instituídas encontram-se encarregues das actividades ligadas ao desporto, recreio e lazer, seguindo-se 14% que visam a promoção da cultura. Em menor percentagem, temos as empresas vocacionadas para o turismo (8%) e as empresas ligadas à protecção do meio ambiente e conservação da natureza (7%).

Gráfico 34 – Áreas funcionais das empresas municipais (%)



Fonte: DGAL (Administração Local em Números, 2005)

No que concerne às relações diplomáticas de relacionamento e cooperação entre autarquias, tanto nacionais ou internacionais, destacamos, desde já, a existência de mais acordos de geminação internacionais do que nacionais (23,8% nacionais para 64,6% internacionais). Sendo que a nível nacional prevalece a geminação com uma cidade/autarquia (15,9%) e, em contrapartida, a nível internacional, prevalece a relação de cooperação com 2 a 6 cidades/autarquias (cf. Quadro 48).

**Quadro 48 – Processos de geminação nacional e internacional**

Processos de geminação	Nº de cidades/autarquias locais com as quais se construiu geminação		Nº de cidades/autarquias internacionais com as quais se construiu geminação	
	N	%	N	%
Nenhum processo de geminação	212	76,2	99	35,4
Apenas 1 processo de geminação	44	15,9	63	22,7
De 2 a 6 processos de geminação	22	7,9	98	35,4
De 7 a 15 processos de geminação	0	0	14	5,0
De 16 ou mais processos de geminação	0	0	4	1,4
<b>Total</b>	<b>278</b>	<b>100</b>	<b>279</b>	<b>100</b>

Fonte: DGAL (Administração Local em Números, 2005)

#### 4.4. Sites municipais

Relativamente à presença dos municípios na *Internet*, verificamos que 99,6% possui *website*, sendo que desses, 91% possui conteúdos dinâmicos e 78,6% documentação ou formulários *on-line*.

Na relação de interface do *website*, destacamos a divulgação de eventos ou destaques (91,7%), verificando-se a existência de uma *Newsletter* em 72,2% sites municipais, e que 70,3% deles possuem formulários que permitem o envio de mensagens alternativas, de sugestões, opiniões ou reclamações.

Os *Links*, ou ligações úteis, verificam-se em 67,7% dos *Websites* e, em sentido contrário, apenas 13,9% deles contêm fórum de discussão e 22,9% questionários *on-line* de sondagens ou opiniões.

**Quadro 49 – Apreciação do Websites**

		N	% de respostas positivas
<b>Existência de Website</b>	<i>Website</i>	265	99,6%
	Conteúdos dinâmicos	242	91,0%
	Serviços de apoio ao cidadão/ município	196	73,7%
	Documentação/ Formulários <i>on-line</i>	209	78,6%
	Motor de Pesquisa	183	68,8%
<b>Interface</b>	<i>Links/ Ligações úteis</i>	180	67,7%
	Fórum	37	13,9%
	<i>Newsletter</i>	192	72,2%
	FAQ'S	75	28,2%
	Formulário de envio de mensagens alternativas/ sugestões/ opiniões ou reclamações	187	70,3%
	Registo	143	53,8%
	Divulgação de eventos/ Destaques	244	91,7%
	Sondagens e Opiniões (questionários <i>on-line</i> )	61	22,9%

Fonte: Pesquisa aos *websites* municipais nacionais, Dezembro de 2007

## CAPÍTULO III

### Diagnóstico Estratégico Temático Contextos, Actores e Lógicas Organizacionais

O objectivo deste *Capítulo III* consiste em desenvolver um diagnóstico estratégico de cariz temático e qualitativo, tendo em conta, por um lado, os progressos teóricos ao nível de modelos de gestão pública, dos impactos das TIC e da sociedade do conhecimento na modernização da administração pública, bem como dos desafios de *governança local* e de uma cidadania participativa (cf. Capítulo I); e, por outro, os resultados do diagnóstico transversal extensivo dos recursos humanos municipais (cf. Capítulo II). Pretende-se, a partir daqui, dar início ao estudo prospectivo. Com efeito, o principal desafio que se colocou desde a fase inicial deste estudo foi o de conceber um quadro teórico-metodológico que potenciase uma apreensão holística da temática do emprego e formação, a par de uma compreensão das dinâmicas tecnológicas, organizacionais, profissionais e formativas perspectivadas como variáveis-chave, ou seja, factores explicativos das trajetórias de tendências futuras da Administração Local.

Este diagnóstico incorpora a identificação dos factores ou constrangimentos externos e internos condicionantes das principais tendências de evolução e transformação das organizações municipais, nos próximos anos, tendo em consideração os processos de descentralização e modernização administrativa em curso. Ao se procurar antecipar tendências de transformação futura ao nível do emprego e da formação, foi-nos possível, em articulação com as entrevistas dos eleitos realizada no âmbito dos *Estudos de caso*, contrapor posições face às perspectivas de evolução e transformação do emprego, ao nível de conteúdos funcionais e necessidades formativas.



## 1. Matriz Estrutural Temática – Dimensões de análise

A análise das tendências de reforma e modernização da Administração Local pressupõe que se construa um dispositivo analítico adequado, isto é, uma matriz estrutural temática que nos permita, de uma forma teoricamente controlada, descrever, explicar e compreender as dinâmicas tecnológicas, organizacionais, profissionais e formativas no quadro da evolução da Administração Local, em particular no que diz respeito aos referenciais de emprego, às competências em emergência e ao seu papel nos processos de mudança organizacional, de modo a implementar uma gestão de qualidade e a inovação na prestação de serviços e no desenvolvimento local.

Trata-se, no fundo, de construir um modelo de análise que nos permita fazer a ponte entre a complexidade e o grau de abstracção dos fenómenos considerados relevantes, as tensões e os desafios que os caracterizam, e a operacionalização das dimensões e respectivos indicadores dessas transformações em curso (nos planos retrospectivo e presente) e dos posicionamentos dos actores face à projecção de vários cenários, no futuro próximo (cinco a dez anos), do emprego e formação na Administração Local.

Daí o presente modelo de análise consubstanciar-se numa matriz estrutural temática delimitada a três dimensões fundamentais, sendo que cada uma delas se subdivide em sub-temas (cf. Quadro 50). Uma primeira dimensão terá em conta a evolução do processo actual de descentralização e transferência de competências e seu contornos de desconcentração territorial da Administração Central. A este nível, iremos analisar os seus impactos, nomeadamente: *i)* (re)organização dos serviços autárquicos; *ii)* difusão de modelos e lógicas de gestão dos principais serviços públicos locais; *iii)* privatização dos serviços públicos através da externalização de serviços e da empresarialização das actividades municipais; e, por fim, *iv)* adopção de novas formas de cooperação e de parcerias público-privadas.

Uma segunda dimensão, centrada na difusão das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), realça o seu impacto, principalmente ao nível da: *i)* organização e reestruturação dos serviços autárquicos; *ii)* alteração do perfil profissional e dos conteúdos funcionais dos recursos humanos; e, ainda, *iii)* relação com os munícipes/ cidadãos através da utilização de novos instrumentos *on-line*.

Uma terceira dimensão relaciona-se com as tendências de evolução quantitativa e qualitativa dos recursos humanos na Administração Local no sentido da: *i)* sinalização e valorização de novos perfis profissionais; *ii)* adopção de práticas de flexibilidade qualitativa que permitam o exercício da competência,

a responsabilização e participação dos vários grupos profissionais no quadro da missão afecta aos serviços públicos; *iii)* desenvolvimento de estratégias de formação diferenciadas de qualificação em função do perfil/ serviço afectos aos grupos profissionais; *iv)* e, finalmente, implementação de medidas para instituir uma "cultura de aprendizagem contínua" como estratégia de construção de organizações qualificantes.

Quadro 50 – Matriz Estrutural Temática

<b>Dimensão Analítica I — “Descentralização” e Parcerias</b>
<p><b>Sub-temas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (Re)organização dos serviços autárquicos</li> <li>• Modelo(s) e lógica(s) de gestão e de governação municipal</li> <li>• Empresas públicas municipais e <i>outsourcing</i></li> <li>• Cooperação intermunicipal e geminações</li> <li>• Parcerias público-privadas</li> </ul>
<b>Dimensão Analítica II — TIC e Dinâmicas Organizacionais</b>
<p><b>Sub-temas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Processos de <i>interface</i> externos e internos dos serviços</li> <li>• Emergência de perfis profissionais e conteúdos funcionais</li> <li>• Disseminação e externalização da actuação municipal <i>on-line</i></li> </ul>
<b>Dimensão Analítica III — Emprego e Formação na Administração Local</b>
<p><b>Sub-temas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelos flexíveis de organização do trabalho</li> <li>• Gestão pelas competências-chave</li> <li>• Investimento numa "cultura de aprendizagem continua"</li> </ul>

A pertinência destas dimensões analíticas e sub-temas justifica-se à luz do enquadramento teórico adoptado, bem como dos contributos resultantes da

participação dos especialistas (sessões de *Focus group*) e dos eleitos locais (entrevistas aprofundadas no âmbito dos *Estudos de caso*).

## 2. Participação dos Especialistas e Eleitos locais

Antes de se proceder à análise enunciativa das sessões de *Focus group* e das entrevistas aprofundadas, importa fazer uma breve caracterização do perfil dos actores entrevistados, que cobrem contextos institucionais diversificados. Será a partir de perspectivas e posições múltiplas que melhor se poderá enquadrar as tendências de evolução futuras ao nível do emprego e da formação na Administração Local.

### 2.1. Composição dos Especialistas

As sessões de *Focus group* foram organizadas em três painéis temáticos, seguindo a matriz estrutural temática previamente definida:

- Painel I – *Descentralização e Parcerias: (re)organização dos serviços autárquicos*
- Painel II – *TIC e Dinâmicas organizacionais*
- Painel III – *Recursos Humanos na Administração Local: Formação e competências-chave*

No total das três sessões foi possível contar com a participação de 14 especialistas com cargos institucionais diversificados distribuídos pelos painéis temáticos (cf. Quadro 51).

### 2.2. Composição dos Eleitos Locais

Numa etapa subsequente e em paralelo com a realização dos *Estudos de caso*, realizaram-se entrevistas aprofundadas aos eleitos locais. Procurou-se, deste modo, entrevistar um conjunto de responsáveis autárquicos com um elevado conhecimento empírico sobre o funcionamento das autarquias e dos seus serviços, com o objectivo de, num segundo momento, proceder a uma análise comparativa da informação recolhida nas sessões de *Focus group*. Estas entrevistas obedeceram à matriz estrutural comum às dimensões privilegiadas nos painéis temáticos.

Quadro 51 – composição dos painéis das sessões de *Focus group*

Painel I – <i>Descentralização e Parcerias: (re)organização dos serviços autárquicos</i>	
Especialista	Cargo
A	Responsável de uma entidade pública de formação
B	Director(a) de organismo da Administração Central e ex-autarca
C	Professor(a) universitário(a) e coordenador(a) de programa estratégico nacional
D	Professor(a) universitário(a) e investigador(a)
E	Técnico(a) do serviço jurídico em organismo da Administração Central
F	Técnico(a) em organismo público político da Administração Central
Painel II – <i>TIC e Dinâmicas Organizacionais</i>	
Especialista	Cargo
G	Responsável de Fundação pública
H	Professor(a) universitário(a) e investigador(a)
I	Professor(a) universitário(a) e investigador(a)
J	Técnico(a) de uma entidade pública ligada à formação
Painel III – <i>Recursos Humanos na Administração Local: Formação e competências-chave (6.g. técnicas e transversais)</i>	
Especialista	Cargo
K	Professor(a) universitário(a) e investigador(a)
L	Responsável pela formação de uma entidade formativa pública
M	Responsável de organismo público de desenvolvimento regional
N	Técnico(a) de recursos humanos na Administração Local

Fonte: Sessões de *focus group* com especialistas (2008)

Optou-se por entrevistar onze (11) eleitos locais que integram órgãos executivos municipais. Estas entrevistas aprofundadas foram distribuídas pelos seguintes cargos: Presidência (3); Vice-presidência (2) e Vereação (6). Ao nível das áreas de actuação municipal dos entrevistados destacam-se as seguintes: Recursos Humanos, Educação, Acção social, Sócio-cultural, Desporto, Turismo, Obras municipais, Ambiente, Serviços urbanos, entre outras.

Tendo em consideração as características dos entrevistados, procurou-se, por um lado, conciliar as opiniões e conhecimentos de uma população com características similares e com um elevado conhecimento e proximidade da realidade da Administração Local; e, por outro, abarcar entrevistados de diferentes áreas de intervenção/ pelouros de modo a obter uma visão sistémica dos vários níveis de actuação estratégica e da orgânica de funcionamento dos diferentes serviços municipais (cf. Quadro 52).

Quadro 52 – Composição dos Eleitos Locais

Eleito Local	Cargo
A	Vereador(a) responsável pelo pelouro RH, Bibliotecas
B	Vice-presidente da câmara
C	Vereador(a) responsável pelos pelouros da Educação, Acção Social, Desporto, Turismo e Sócio-Cultural
D	Presidente de câmara
E	Presidente de câmara
F	Vice-presidente de câmara
G	Vereador(a) responsável pelos pelouros da Educação, Acção Social e Recursos Humanos
H	Vereador(a) responsável pelos pelouros das Obras Municipais (DOM); Ambiente e Serviços Urbanos (DASU) e Águas e Saneamento (DAS); Vereador(a) responsável pelos pelouros da Administração Geral,
I	Recursos Humanos, Obras Municipais, Apoio Logístico, Segurança, Protecção Civil
J	Presidente de câmara
K	Vereador(a) responsável pelos pelouros de Ambiente e Serviços Urbanos

Fonte: Entrevistas aos eleitos no âmbito dos Estudos de caso (2008)

No final da aplicação da entrevista foi administrado um breve questionário para a caracterização sócio-económica dos participantes, dos seus percursos escolares e profissionais. Este procedimento foi considerado o mais adequado para obter as informações necessárias à caracterização dos eleitos, pois facilitou a criação de um ambiente comunicacional mais favorável ao diálogo, permitindo direccionar as entrevistas para os aspectos centrais da presente investigação.

Os resultados deste exercício de caracterização são, sumariamente, apresentados de seguida. (cf. Quadro 53). Conforme é possível verificar, a maioria dos entrevistados é do sexo masculino, sendo possível verificar que sensivelmente metade deles detém idades entre os 30 e 49 anos e outra metade idades acima dos 50 anos e quase todos, à excepção de um, são casados (quer formalmente, quer através de uniões de facto). Em termos de formação académica, mais de metade dos entrevistados afirmou possuir formação graduada e pós-graduada (sobretudo ao nível do mestrado), ainda que alguns dos entrevistados detenham níveis de formação ao nível do ensino secundário e do básico.

A desagregação destes dados permite, além disso, ainda que de forma incipiente, constatar uma diferença importante em termos de formação dos eleitos locais baseada na idade e na proveniência geográfica. De facto, são os eleitos com maior idade e provenientes dos municípios do interior do país que apresenta

tam menores qualificações escolares. Esta informação, em especial, a que diz respeito aos baixos níveis de escolaridade dos trabalhadores e provenientes do interior do país, encontra-se, de resto, confirmada se atendermos ao diagnóstico transversal dos recursos humanos da Administração Local (cf. Capítulo II).

Relativamente à área da formação, também é possível destacar algumas diferenças. Assim, os eleitos entrevistados com formação superior distribuem-se fundamentalmente pelas áreas de Gestão e Administração Pública, Engenharia e Ensino.

Quadro 53 – Composição dos Eleitos Locais

Eleitos Locais	N
<b>Total</b>	11
<b>Região</b>	
Norte	2
Centro	2
Lisboa e Vale do Tejo	2
Alentejo	3
Algarve	2
<b>Sexo</b>	
Masculino	9
Feminino	2
<b>Idade</b>	
30-39	3
40-49	2
50-59	2
Mais de 60	4
<b>Estado civil</b>	
Casado/ união de facto	10
Solteiro	1
<b>Habilitações escolares</b>	
Ensino pós-graduado/ Mestrado/ Doutoramento	2
Ensino superior	5
Ensino secundário (12.º ano)	3
1.º Ciclo do Ensino Básico (9.º ano)	1
<b>Área de Formação</b>	
Gestão e Administração Pública	3
Ensino	2
Engenharia	2
Outras (sem formação superior)	4

Fonte: Entrevistas aos eleitos no âmbito dos Estudos de caso (2008)

Atendendo à posição hierárquica no contexto das organizações autárquicas verifica-se que a maioria dos eleitos exerce funções há menos de 10 anos. Contudo, uma parte bastante significativa dos entrevistados apresenta uma antiguidade na autarquia que varia entre os 10 a 20 anos, o que indicia a tendência para que os titulares de cargos políticos executivos dos governos locais exerçam vários mandatos ao longo de muitos anos.

A diversidade do percurso profissional dos entrevistados atesta-se, igualmente, com base na indicação das diversas profissões por eles exercidas. Assim, constata-se que grande parte dos eleitos, antes do exercício das funções municipais, desempenhou funções nas áreas de Direcção/ Gestão de empresas/ instituições, Coordenação de projectos/ serviços, entre outras (cf. Quadro 54).

Quadro 54 – Posição profissional dos Eleitos Locais

Posição profissional	N
<b>Cargo</b>	
Presidente	3
Vice-presidente	2
Vereador(a)	6
<b>Antiguidade na autarquia</b>	
Até 10 anos	6
10-20 anos	5
20 e +	0
<b>Actividade profissional prévia ao exercício municipal</b>	
Professor(a)	2
Director(a) ou gestor(a) de empresa/ instituição	4
Coordenador(a) e supervisor(a) de projectos/ serviços	3
Empresário(a)	1
Operário(a)	1

Fonte: Entrevistas aos eleitos no âmbito dos Estudos de caso (2008)

Em termos gerais, estes resultados espelham o perfil dos autarcas portugueses apresentado no *Guia prático do Autarca e do Município 2008* (Público, Domingo 11 de Maio de 2008).

### 3. Desafios à inovação das organizações autárquicas

Os resultados da análise das sessões de *Focus group* e das entrevistas aprofundadas serão apresentados de forma sinóptica e circunscritos aos impactos das transformações/ alterações actualmente em curso na Administração Local. Estes permitem-nos aprofundar os principais desafios à inovação das organizações autárquicas face às assimetrias organizacionais, profissionais e formativas que as caracterizam.

#### 3.1. Descentralização e transferência de competências

Centrando-nos na realidade portuguesa, é possível constatar que o país apresenta um grau de desconcentração político-administrativo relativamente diminuto comparativamente a outros países da Europa do Norte, caracterizados por uma larga autonomia e um vasto espectro de competências e recursos das administrações locais. Embora a Constituição portuguesa de 1976 consagre uma obrigação de descentralização da Administração Pública (art. 267.º-2), na prática, o forte grau de centralização administrativa nas mãos do Estado português denota um processo de descentralização embrionária, quando comparado com outros países menos centralizados. A ausência de um nível de administração descentralizada entre os municípios e o Estado demonstra um efectivo baixo nível de descentralização.

A verdade é que Portugal apresentou, na últimas três décadas, uma administração muito centralizada, mantendo a cargo do Estado funções e serviços que, em muitos outros países, cabem à administração territorial descentralizada, sejam os municípios, as províncias ou departamentos, ou as regiões. Tal realidade é bem visível na reduzida implementação do princípio da subsidiariedade<sup>110</sup>, consagrado na *Carta Europeia da Autonomia Local*, segundo o qual as autarquias locais deveriam ter o poder de gerirem uma parte importante dos assuntos públicos e o direito inalienável de se associarem, cabendo ao Estado conferir-lhes atribuições plenas e garantir através da sua tutela, o respeito pela legalidade.

<sup>110</sup> O princípio da subsidiariedade encontra-se também consagrado no art. 4.º n.º 3 da Carta Europeia de Autonomia Local, segundo o qual “o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos”.

Seguindo o essencial de uma política europeia de proximidade<sup>111</sup>, a diversidade de competências e domínios de actuação, a par da heterogeneidade dos públicos-alvo e necessidades dos cidadãos/ utentes, introduzem importantes desafios nos modelos de governação das autarquias, com inquestionáveis implicações nas políticas de gestão, de emprego e formação. Com efeito, a descentralização ao cumprir, assim, o princípio da subsidiariedade, constituirá um factor decisivo para atingir melhores e mais eficientes e eficazes níveis de satisfação das necessidades colectivas.

Passados já alguns anos sobre aquele esforço de enquadramento legal da descentralização, muitas das competências aguardam pela publicação de "Diplomas de concretização". Há, certamente, áreas relevantes nas quais as autarquias podem ter competências mais alargadas que passam pela saúde, cultura, turismo, desenvolvimento local, entre outras.

Todavia, a descentralização administrativa parece encontrar-se actualmente com um novo fôlego, resultante da transferência de competências da área da educação para o domínio das actividades municipais. Para o ano lectivo 2008/2009<sup>112</sup>, o governo procederá a uma descentralização de competências para os municípios, com o objectivo de obter avanços claros e sustentados na organização e na gestão dos recursos educativos, na qualidade das aprendizagens e na oferta de oportunidades de melhoria dos níveis de formação dos cidadãos. As competências a transferir para os municípios, em matéria de educação, abrangem as seguintes áreas:

- Gestão do pessoal não docente;
- Acção social escolar;
- Construção, manutenção e apetrechamento de estabelecimentos de ensino;
- Transportes escolares;
- Educação pré-escolar da rede pública;
- Actividades de enriquecimento curricular;
- Residências para estudantes.

<sup>111</sup> As decisões devem ser tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos. Este é um conceito essencial da União, como deve ser um conceito essencial dos Governos nacionais, dos Governos Regionais e dos Governos Locais. A proximidade da decisão política ao cidadão que dela é destinatário é o garante da sua melhor compreensão, da sua melhor aceitação e do seu melhor e mais eficaz escrutínio.

<sup>112</sup> Registado como Decreto-lei nº 144/ 2008 publicado no *Diário da República* a 28 de Julho, que estabelece as condições gerais de transferência das atribuições no domínio da educação para os municípios.

Confrontados com este avanço, procurou-se antecipar junto dos especialistas/ eleitos algumas tendências de evolução do processo de descentralização em Portugal. O quadro seguinte sintetiza os bloqueios e as potencialidades deste processo na orgânica de funcionamento dos municípios (cf. Quadro 55).

**Quadro 55 – Bloqueios e Potencialidades da transferência de competências para os municípios**

Bloqueios	Potencialidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inadequada a transferência de recursos humanos e financeiros para as autarquias pode dificultar a transferência das competências previstas;</li> <li>• Défice de qualificação dos trabalhadores das autarquias, com uma estrutura profissional dominada pelo pessoal operário e auxiliar pode inviabilizar a gestão das novas competências;</li> <li>• Desigualdade entre municípios pode conduzir a diferentes níveis de descentralização (eg. transferência de maiores competências aos municípios mais ricos e inovadores);</li> <li>• Integração de novos quadros de pessoal para assegurar as novas competências pode criar graves problemas na gestão dos recursos humanos nas autarquias (e.g. área da educação);</li> <li>• Inexistência de entidades regionais com capacidade de delegação de competências pode comprometer uma eficaz gestão dos recursos e meios disponíveis;</li> <li>• Aumento do número de trabalhadores das autarquias para dar uma melhor resposta aos cidadãos pode representar um grande encargo financeiro para os municípios;</li> <li>• Indefinição das competências/ atribuições dos municípios pode criar problemas na implementação de modelos de descentralização mais adequados;</li> <li>• Contradição da Lógica de actuação de alguns municípios do interior, estando mais orientados para as políticas de cariz social e de promoção do emprego;</li> <li>• Transferência de competências para as autarquias pode colocar os cidadãos em plano de desigualdade nos domínios económico, social e cultural, correndo o risco de quebrar os princípios da igualdade, da eficácia e da economia da acção pública (e.g. educação, saúde).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopção de modelos de descentralização adequados à sua realidade socio-económica pode favorecer a consolidação orçamental e a poupança de recursos/ meios;</li> <li>• Aposta num processo gradual de transferência de competências que compreende uma fase de negociação/ diálogo entre o Estado e as autarquias pode ser mais eficaz na definição das condições desta transferência (decreto-lei aprovado pelo Conselho de Ministros nº 124/ 2005 de 4 de Agosto);</li> <li>• Transferência do domínio da educação implica um maior envolvimento das autarquias no sistema educativo que pode contribuir para promoção de um desenvolvimento local integrado;</li> <li>• Aumento das atribuições autárquicas pode conduzir a uma actuação mais sistémica e integrada entre os vários domínios;</li> <li>• Maior proximidade das autarquias com os cidadãos pode contribuir para uma gestão mais eficaz dos serviços públicos e uma maior satisfação dos munícipes;</li> <li>• Disseminação e replicação de "boas práticas" a nível nacional que pode funcionar como fonte de inovação organizacional.</li> </ul>

Nos próximos anos, o actual cenário de evolução macroeconómica e orçamental fará com que o enfoque prioritário das políticas públicas locais, em Portugal, se oriente, gradualmente, para a modernização dos modelos de gestão dos principais serviços. O processo de transferência de novas competências e atribuições para os municípios, poderá, efectivamente, traduzir-se em novas exigências para a gestão da administração local.

### 3.1.1. (Re)organização dos serviços autárquicos

Neste contexto de transferência de competências, a Administração Local representará um elemento-chave na prestação de serviços públicos aos cidadãos, tendo como objectivo principal maximizar o seu bem-estar dos cidadãos e garantir um adequado nível de provisão de bens e serviços. Assim, face à previsível evolução das suas competências e atribuições poder-se-á verificar-se uma proliferação e/ou especialização de certos serviços autárquicos de forma a garantir uma satisfação mais eficiente das necessidades locais.

Dando especial enfoque ao impacto do processo de descentralização pela transferência de competências ao nível da "(Re)organização dos serviços autárquicos", apresentam-se, com base nos testemunhos recolhidos nas entrevistas aos especialistas/ eleitos, as principais tendências a reter.

1. **Especialização de certos serviços existentes actualmente obrigará a uma reorganização dos mesmos por parte das autarquias.** Observa-se uma tendência inegável para a especialização de serviços em determinadas áreas que possam trazer ganhos em termos de produtividade e eficiência (e.g. Gabinete de Apoio ao Empreendedor).
2. **Redução do número de serviços autárquicos directos obrigará a um reajustamento da prestação dos serviços públicos locais.** Contudo, há serviços que se prevêem que integrem o núcleo duro da intervenção das autarquias, como sejam, por exemplo, o licenciamento, o planeamento estratégico e a gestão urbanística (PDM).
3. **Privatização selectiva de alguns serviços públicos através da criação de empresas municipais e intermunicipais.** A tendência para o *outsourcing* e a externalização de certos serviços associa-se às maiores exigências de mão-de-obra intensiva (em regra, com menor qualificação habilitacional e profissional).

4. **Simplificação e desburocratização de procedimentos assentes na proximidade com os cidadãos.** A descentralização de competências permitirá uma gestão mais eficaz dos serviços públicos, traduzindo-se em serviços de melhor qualidade e menores custos para os cidadãos.
5. **Aposta na criação de Balcões únicos/ Gabinetes de apoio ao Município.** Estes Gabinetes podem conferir aos procedimentos administrativos maior celeridade, maior economia e maior eficiência ao promoverem o encaminhamento e a maior articulação dos diversos assuntos, tendo em vista a qualificação do serviço prestado ao cidadão.
6. **Recurso às TIC permitirá a disponibilização de serviços *on-line*.** Estas permitem uma maior economia de recursos humanos e financeiros (simplificação de procedimentos) e uma fidelização aos serviços *on-line*, pelo menos ao nível dos concelhos com população mais jovens.
7. **Dinamização de serviços *on-line* pode facilitar a especialização dos serviços autárquicos,** constituindo uma opção adequada ao evitar a sobrecarga dos serviços de balcão e de atendimento directo.
8. **Adopção de modelos de gestão mais eficazes dos recursos disponíveis.** Dever-se-á dar maior destaque ao papel dos dirigentes na (re)organização e funcionamento dos serviços autárquicos.
9. **Dificuldade de gestão dos recursos humanos face à integração de um leque mais alargado de trabalhadores dada a complexidade e especificidades dos novos grupos profissionais (e.g. educação).** A este nível, a divisão dos recursos humanos terá de assumir um papel de destaque na estrutura municipal, de modo a garantir uma eficaz articulação e optimização dos recursos disponíveis.
10. **Aumento do nível de tecnicidade dos trabalhadores acompanhado por práticas de recrutamento assentes em diferenciados perfis profissionais técnicos, com formação superior.** O futuro dos recursos humanos nas autarquias pressupõe uma inversão da pirâmide em que se privilegiará a inovação e o aumento do nível de tecnicidade dos trabalhadores da administração local, sendo cada vez mais residuais os trabalhadores com baixas qualificações habilitacionais e profissionais.
11. **Incentivo à mobilidade de trabalhadores de modo a afectá-los a áreas/ serviços com maiores necessidades.** Esta poderá implicar



uma mobilidade de pessoal, em especial, no caso de excedentes da Administração Central para os quadros de pessoal das autarquias para dar resposta ao processo de transferência de competências; mas, também uma mobilidade de trabalhadores entre serviços no interior das autarquias para acompanhar a tendência nas situações de redução e especialização de serviços autárquicos.

No essencial, é importante ter presente que a enunciação destes impactos ao nível da "(Re)organização dos serviços autárquicos" não pode ser dissociada da heterogeneidade existente entre municípios, o que significa que nem todos têm/ terão capacidade para disponibilizarem os mesmos serviços não só em termos financeiros, como também em termos de recursos humanos. Veremos no próximo capítulo que as assimetrias organizacionais, profissionais e formativas contribuem para a configuração de distintos "retratos municipais" obrigando a olhar para estes impactos de forma segmentada e criteriosa.

### 3.1.2. Modelos e lógicas de gestão autárquica: o papel do dirigente

Nos dias de hoje, em pleno século XXI, a Administração Pública e, em particular, a Administração Local, foram forçadas a tornar-se sensíveis a variáveis não equacionadas por elas até ao presente. O novo paradigma dos modelos e lógicas da gestão pública assume, cada vez mais, uma gestão de redes complexas, compostas por actores diversos (com aprendizagens, expectativas e comportamentos diferenciados), por grupos de pressão, grupos políticos, instituições sociais e empresas privadas.

Contudo, este processo não está isento de conflitos de interesses entre estes actores, devendo a gestão pública ser capaz de os gerir, assumindo cada vez mais um papel de regulador, de coordenador e de parceiro. Com efeito, a Administração Pública tem sido palco de uma tensão entre *dirigente político* e *dirigente gestor*. Enquanto o primeiro tende a responder prioritariamente pelas opções de um programa político sufragado através de eleições, o segundo centra-se nas estratégias de gestão e lideranças adequadas à definição de objectivos e metas, no envolvimento e motivação dos trabalhadores na concretização de resultados.

Na verdade, se quisermos avaliar as mudanças recentes do poder local a partir das próprias estratégias de liderança e de gestão das autarquias municipais, vale a pena utilizar a concepção de Juan Mozzicafreddo, que estabe-

lece três fases neste processo (1993: 81-82): *i*) uma primeira que corresponde a um período de forte intervencionismo, onde as actuações se centram nas infra-estruturas e na reorganização social e urbana; *ii*) uma segunda fase, mais próxima da situação actual, é identificada como uma adaptação, quer a um decréscimo relativo de recursos financeiros (a chamada crise ou *austeridade* fiscal), quer a um acréscimo das necessidades das populações, sendo a liderança menos intervencionista; *iii*) uma terceira fase que, face ao aumento dos recursos financeiros disponíveis decorrente da adesão à União Europeia, desenvolve novas políticas, aproximando as autarquias de outros agentes, o que se traduz em aumentos de eficiência nas práticas político-administrativas, bem como num alargamento das preocupações dos líderes, nomeadamente ao incidirem, por exemplo, nas questões sócio-culturais.

Sendo válido que se mantém um estado de forte constrangimento do poder local, não deixamos por isso de entender que esta teorização de Mozzicafreddo se enquadra num primeiro ciclo global, ainda em curso, de um poder local periférico. Com efeito, algumas das debilidades da situação actual apresentadas no Relatório da *Missão para Reforma da Organização Territorial* (2001), encontram-se na rigidez que decorre da metodologia vigente de selecção de dirigentes da Administração e do respectivo estatuto, nas dificuldades respeitantes à mobilidade territorial dos trabalhadores, bem como na inexistência de estímulos adequados e reduzida dimensão média, em termos de atribuições e competências de recursos financeiros e humanos. Superar estas debilidades apresenta-se como crucial, já que os dirigentes das autarquias de hoje enfrentam desafios de competitividade e de concorrência num mercado globalizado, exigindo-se-lhes capacidade de inovação contínua, aprendizagem e criação de conhecimento para saber antecipar a mudança organizacional (através da capacidade de resposta a necessidades em mutação dos utentes/ clientes e dos necessidades/ serviços a prestar).

Ora, nos últimos anos têm-se operado alterações significativas na estrutura e no funcionamento dos municípios resultantes da necessidade de alargamento das áreas de intervenção e de envolvimento e participação dos cidadãos e outros actores locais. Como vimos (cf. capítulo I), estes novos desafios implicaram a adopção, por parte dos municípios, de novas formas de gestão, mais flexíveis e fiáveis, que permitissem intensificar o desenvolvimento de dinâmicas locais em áreas diversificadas ao nível, por exemplo, da educação, da dinamização cultural, do combate à exclusão social, da protecção civil, da segurança e da sustentabilidade do tecido económico. Perante problemas cada vez mais complexos e variados, têm vindo a ser exigidos mais recursos,

competências e saberes profissionais, contribuindo para o surgimento dos novos modelos de governação local.

Esta evolução dos desafios da governação local requer que os dirigentes assumam novas formas de liderança. Neste contexto, urge abandonar a postura autocrática e controladora, em que assentava a liderança na Administração clássica, e desenvolver novos estilos e formas diferenciadas de abordagem dos problemas. Assim, ao serem abandonados progressivamente os modelos regidos por uma lógica meramente burocrática, esbatendo-se o primado da hierarquia rígida, acentuar-se-ão as condições para se promoverem as comunicações horizontais, a participação e a delegação de responsabilidades. Estes novos modelos deverão dar lugar a novas formas de regulação e gestão financeira e humana, bem como difundir, com grande intensidade, as novas tecnologias de informação e comunicação. Em muitas áreas de intervenção da Administração Local deverá valorizar-se o cidadão, não apenas numa perspectiva de cliente, mas sobretudo de parceiro, ao se potenciar a sua participação, responsabilização e criação de soluções para problemas comuns.

Na expectativa de todo o trabalho entretanto desenvolvido no âmbito da formação destinada a altos dirigentes, mas também a quadros intermédios dirigentes, em especial ao abrigo do *Programa Foral*, poderá dizer-se que foram dados passos no sentido de um novo ciclo na liderança local traduzido em práticas de gestão estratégica ao nível interno (e.g. definição de objectivos e meios, gestão de competências, avaliação de desempenho, contratação das relações laborais) e externo, no contexto de relações inter-organizacionais diversificadas.

Dada a importância crescente dos novos modelos e lógicas de gestão para a governação local, o papel do dirigente assume particular destaque no que concerne à adopção de dispositivos de gestão directamente orientadas por critérios de rentabilidade, eficácia e eficiência organizacional. De acordo com este eixo conceptual, as entrevistas aos especialistas/ eleitos permitiram recolher um conjunto de tendências que importa reter.

- 1. Adopção de modelos de gestão participada numa vertente de promoção de uma "cidadania mais activa".** O modelo de gestão municipal deverá ser participado e prospectivo, bem como deverá obedecer a critérios de clareza, transparência e rigor, equacionando um conjunto de estratégias com base nas prioridades definidas.
- 2. Modelos de gestão assentes na co-responsabilização cívica em que os dirigentes envolvam os munícipes na discussão e resolu-**

**ção dos problemas.** Tal pressupõe uma maior preocupação de gestão municipal em acolher sugestões da comunidade envolvente, informando-os, igualmente, dos constrangimentos diversos (e.g. orçamentais, infra-estruturais, humanos).

- 3. Adopção de algumas "boas práticas" da gestão privada capazes de garantir a eficácia e eficiência dos serviços prestados ao município.** Porém, tal não poderá ser confundido com a adopção de uma gestão privada, dados os seus limites quando aplicada aos serviços públicos, em especial face à sua missão, em termos sociais, de assegurar condições de bem-estar e de satisfação equitativas para todos os cidadãos.
- 4. Profissionalização da classe dirigente dotada de formação e conhecimentos técnicos adequados.** Para isso é necessário apostar na formação da classe dirigente para que esta seja capaz de conceber as estratégias mais adequadas. Também, será relevante equacionar a exigência de exclusividade profissional da classe dirigente em nome do princípio da transparência.
- 5. Eliminação do poder autocrático e paternalista da classe dirigente.** Importa contrariar a tendência de alguns membros da classe dirigente em manter uma atitude paternalista assente num poder autoritário.
- 6. Aposta no investimento imaterial/ serviços.** Abandono progressivo do paradigma material/ físico, da obra feita, em detrimento do maior investimento no imaterial assente na qualidade e inovação dos serviços.
- 7. Relevância da qualidade e certificação dos serviços.** Através da implementação de sistemas de qualidade, com certificação de processos, importa que os serviços autárquicos se orientem segundo uma lógica de satisfação dos cidadãos.
- 8. Conhecimento integrado da organização e respectivos serviços/ áreas de actuação.** A promoção de uma maior articulação entre os serviços, através de uma forte capacidade de liderança, obriga a que os dirigentes detenham conhecimentos de todas as áreas de intervenção municipal para a definição de objectivos estratégicos.
- 9. Forte liderança dos dirigentes capaz de estimular o sentido crítico dos trabalhadores.** Tal passa por se desenvolverem projectos de mudança de reestruturação dos serviços, de envolvimento dos técnicos, de introdução de tecnologias e da aposta numa cultura baseada na competência profissional e na aprendizagem contínua.

**10. Utilização da avaliação de desempenho como instrumento de concretização dos objectivos e de gestão de carreiras para a discriminação positiva e motivação dos trabalhadores (remunerações e recompensas).** Mas, para que isso aconteça a classe dirigente terá de definir os objectivos a alcançar e estabelecer critérios claros e transparentes de avaliação, bem como proporcionar formação profissional adequada.

**11. Aplicação de uma gestão participada a todos os níveis de decisão, de cariz estratégico e de desenvolvimento de recursos humanos.** Esta implicará:

- i) **Adopção de uma lógica/ cultura de projecto** que permita que a Administração Local abandone a cultura baseada na tarefa, criando condições para as mudanças organizacionais indispensáveis no exercício de funções com autonomia e responsabilidade, permitindo uma maior identificação dos trabalhadores com os objectivos organizacionais;
- ii) **Investimento no capital humano** que deve obedecer à prática de planeamento e avaliação da formação, com base no diagnóstico prospectivo de competências;
- iii) **Combate à "cultura da rotina"** que dificulta as mudanças organizacionais, incentivando-se o trabalho em equipa ou em grupos de projectos e favorecendo uma composição interdisciplinar na intervenção técnico-profissional;
- iv) **Estímulo e motivação dos recursos humanos** no desempenho profissional e desenvolvimento da sua autonomia para as transformações que se vão operando, com a determinação constante das necessidades de desenvolvimento;
- v) **Promoção do diálogo e cooperação** entre dirigentes/ chefias e os restantes trabalhadores assente na partilha de informação entre os trabalhadores.

É indiscutível que o papel dos dirigentes constituirá uma variável-chave que poderá fazer a diferença em termos de actuação autárquica e explicar, em grande medida, a heterogeneidade existente entre municípios. Será relevante ter presente que sobre estes pesaram e continuam a pesar alguns factores que constroem a sua actuação. Um deles prende-se com as clivagens entre o interior e o litoral do país que obrigam a que cada autarquia adopte modelos de gestão ajustados à sua realidade sócio-económica. Igualmente, o

enquadramento legislativo e normativo das autarquias tem impedido a adopção de modelos de gestão mais flexíveis e orientados para a qualidade e satisfação dos munícipes.

### 3.1.3. *Empresas públicas municipais e outsourcing*<sup>113</sup>

Para a produção de bens e prestação de serviços públicos locais, os municípios podem optar por três diferentes modalidades de gestão, nomeadamente: i) tratar da gestão dos serviços públicos locais; ii) promover níveis de descentralização para outras entidades públicas ou, ainda, iii) optar pela subcontratação, externalização ou privatização de alguns serviços. Estas modalidades de gestão de serviços públicos locais enquadram-se nas formas de gestão pública directa, indirecta e gestão privada.

Nas formas de gestão pública directa, a autarquia, através dos seus próprios órgãos ou serviços, define a organização dos serviços públicos, detendo todos os poderes de decisão e gestão. Porém, nas formas de gestão pública indirecta e de gestão privada, a gestão é entregue a entidades externas, sendo que a gestão pública indirecta se caracteriza pela transferência da gestão, mas não da responsabilidade pela prestação do serviço. Por seu turno, a gestão privada caracteriza-se pela transferência da gestão e da responsabilidade pela prestação do serviço para outras entidades distintas da autarquia, nomeadamente, entidades privadas do sector público ou entidades privadas do sector privado.

Os modelos de gestão dos serviços públicos locais mais utilizados em Portugal podem ser integrados em quatro grupos distintos consoante a gestão destes serviços seja efectuada de forma directa pela autarquia, em colaboração com outras entidades públicas, em colaboração com entidades privadas ou através da substituição da autarquia por entidades privadas através de uma parceria.

A gestão dos serviços públicos locais pode ser efectuada directamente pela própria autarquia através de serviços municipais ou empresas municipais, assentando na criação de estruturas orgânicas, dotadas de maior ou menor autonomia em relação à autarquia, orientadas para a produção de serviços públicos com níveis de qualidade, previamente fixados, susceptíveis de

<sup>113</sup> A expressão inglesa *Outsourcing* significa uma acção empreendida por parte de uma organização para obter mão-de-obra no exterior. Está fortemente relacionada com a ideia de subcontratação de serviços.

satisfazerem os utentes. Esta forma de gestão está relacionada principalmente com as actividades administrativas e de controlo de execução de normas públicas e de contratos. Enquadram-se, neste modelo, as formas de gestão directa, os serviços municipalizados e as empresas municipais, no qual a titularidade do serviço público se mantém sempre no município.

Neste contexto, as empresas municipais são empresas públicas criadas pelos municípios, com capitais próprios, para explorarem serviços de interesse local que se integrem nas atribuições definidas para o município. A gestão é delegada pelo município nestas empresas que gozam de personalidade e capacidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Por conseguinte, o recurso ao crédito das empresas municipais encontra-se, também, sujeita ao limite máximo de endividamento municipal.

Em Portugal, desde 1977, que o ordenamento jurídico prevê a criação pelos municípios de empresas municipais<sup>114</sup>. Segundo esta lei, as empresas municipais são organismos personalizados, ou seja, com personalidade jurídica diferente dos municípios, embora sujeita à superintendência dos seus órgãos executivos.

Todavia, há casos em que as autarquias optam pela concessão de determinados serviços, ou seja, a transferência para entidades privadas da responsabilidade de executar certo tipo de tarefas, ficando a concessionária (empresa que obtém a concessão) investida na função de desempenhar uma actividade com interesse público.

No caso concreto do recurso ao *outsourcing*, os municípios, apesar de concederem determinados serviços à exploração de privados por razões de ordem económica e de eficiência da gestão, continuam a ser responsáveis pelo serviço que, embora prestado por particulares, mantém a sua natureza pública. Desta forma, envolvem-se em todo o processo, velando pelo cumprimento do contrato de concessão e garantindo que o serviço satisfaz as necessidades básicas dos munícipes. No caso de algo correr mal, cabe-lhes, em última instância, responder, perante os cidadãos, pela qualidade dos serviços e pelas condições em que é prestado.

De acordo com este eixo temático, ao nível da criação de empresas municipais e da externalização dos serviços municipais, as entrevistas aos especi-

<sup>114</sup> Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, rectificada pela Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, que regula a criação de empresas municipais, intermunicipais e regionais, dotadas de personalidade e capacidade jurídica.

alistas/ eleitos permitem recolher um conjunto de tendências de evolução futura a reter.

1. **Aumento do recurso ao *outsourcing* pode ser útil para dar resposta a necessidades pontuais das autarquias.** Face aos constrangimentos na contratação de pessoal pode ser necessário externalizar alguns serviços.
2. **Externalização de serviços mais operacionais.** Estes tendem a apresentar menor grau de tecnicidade, permitindo tornar os processos mais rápidos e menos burocráticos (e.g. saneamento, limpeza urbana, manutenção de estruturas e equipamentos).
3. **Viabilidade económica e qualidade dos serviços através das empresas municipais para uma melhor gestão das infra-estruturas e equipamentos das autarquias.** Estas tendem a apresentar maior coerência, profissionalização e rentabilidade económica.
4. **Criação de empresas municipais em áreas estratégicas (e.g. água, saneamento).** Estas podem traduzir-se em serviços de maior qualidade e eficiência aos munícipes.
5. **Regulação da privatização dos serviços públicos.** Esta exigência resulta quer numa estratégia para a criação de empresas municipais e intermunicipais, quer no aumento do controlo e fiscalização dos efeitos da contratação de serviços considerados básicos a empresas privadas (e.g. água, saneamento).
6. **Aumento da especialização e da produtividade.** A criação de empresas municipais para a gestão de determinados serviços permitirá uma maior especialização e um aumento da produtividade.
7. **Optimizações dos recursos existentes pelas empresas municipais, em particular as intermunicipais.** Tal favorecerá a cooperação entre municípios e a optimização dos recursos existentes.
8. **Dinamização do partenariado pelas empresas municipais e intermunicipais.** Será fulcral a criação de parcerias com outras instituições/ empresas da região para se potenciar o desenvolvimento económico dos municípios.
9. **Aposta na lógica intermunicipal de cooperação através das empresas intermunicipais para rentabilizar os meios e os recursos entre concelhos vizinhos.** A aposta nas empresas criadas de acordo com uma lógica intermunicipal pode traduzir-se numa forma

mais eficiente de trabalhar os recursos, implicando menores gastos para as autarquias.

10. **Criação de emprego a partir de empresas públicas municipais.** Estas podem apresentar-se como um excelente mecanismo para fomentar o emprego e o desenvolvimento local.
11. **Aposta na formação/ reciclagem profissional.** Esta estratégia apresenta-se adequada quando as autarquias têm recursos humanos suficientes para dar resposta às suas necessidades.

A intensidade com que muitos dos municípios têm optado pela empresarialização das suas actividades e externalização de alguns serviços não se encontra isenta de alguma polémica, aliás, à luz do que acontece noutros países da União Europeia. Para Estorninho (1996), por exemplo, esta estratégia pode ser analisada como uma espécie de fuga para o direito privado, a fim de ultrapassar as vinculações jurídico-públicas (em relação às competências, às formas de organização, aos controlos e à responsabilidade), que terá passado de "inocente", para "consciente" e "perversa". Na mesma linha, Oliveira refere que "criadas para agilizar a actividade administrativa das autarquias locais, o problema das empresas municipais poderá estar no perigo de, ao fugir do direito administrativo, fugir do direito" (2000). Já tivemos oportunidade de expor os limites da adopção de gestão privada à gestão pública, apontando igualmente as suas fraquezas (cf. Capítulo I). Para todos os efeitos, este constitui um outro factor que permite e permitirá explicar, em grande medida, as tendências futuras de reorganização dos serviços autárquicos e as suas apostas em termos de emprego e formação profissional.

#### 3.1.4. *Cooperação intermunicipal e geminações*

O conceito de cooperação territorial abarca diferentes formas de cooperação entre regiões e municípios, quer assuma um carácter transfronteiriço (cooperação entre regiões fronteiriças), transnacional (cooperação entre regiões do espaço europeu), inter-regional (cooperação entre regiões do mesmo país) ou intermunicipal (cooperação entre municípios do mesmo país ou países estrangeiros). Apesar da diversidade de dimensões da cooperação e tendo em conta os objectivos do presente estudo, procuraremos, neste ponto, desenvolver alguns aspectos relacionados com as formas de cooperação intermunicipal (associativismo intermunicipal e geminações).

A criação destas estruturas supra-municipais, enquanto pessoas colectivas de âmbito territorial, pretende assumir um cariz inovador orientado para a gestão integrada de espaços metropolitanos e urbanos de âmbito supra-municipal. Por sua vez, estas estruturas podem proporcionar, ainda, oportunidades concretas para a resolução de problemas que ultrapassam, claramente, as fronteiras municipais, contrariando um certo individualismo e/ou isolacionismo que, por vezes, condiciona o funcionamento das instituições autárquicas, promovendo relações de complementaridade e de solidariedade entre municípios territorialmente contíguos em determinados domínios de intervenção.

Com efeito, perante a existência de fortes assimetrias no desenvolvimento dos municípios, será através de modalidades de cooperação que as autarquias locais, enquanto parceiras na resolução de problemas comuns ou circunscritos territorialmente às respectivas áreas de intervenção, podem desenvolver dinâmicas institucionais diversas no sentido da conjugação de esforços, de partilha de recursos humanos e técnicos. Um dos exemplos que podem ser avançados para ilustrar esta dimensão da cooperação, reside no envolvimento de algumas Associações de Municípios na formação profissional no âmbito do *Programa Foral*. Tendo presente, a título ilustrativo, os estudos de casos realizados na Associação de Municípios do Vale do Cávado (AMVC) (Marques, 2006c), como na Associação de Municípios do Vale do Lima (VALIMA/ VALIMAR) (Ferreira, 2006) pode reiterar-se a importância destes actores institucionais na construção de redes de formação de base territorial de modo a potenciar recursos humanos, logísticos e financeiros.

No quadro do actual modelo de cooperação português, o dinamismo das relações entre municípios tem assumido particular relevo. O reconhecimento do importante papel das autarquias ao nível da cooperação, associado à evolução do processo de descentralização de competências para as autarquias, conduziu ao desenvolvimento de uma estratégia política de cooperação.

Por sua vez, face aos desafios da globalização, a cooperação intermunicipal, através das geminações, também poderá constituir um importante instrumento na procura de soluções estratégicas de solidariedade, de cooperação e troca de informação relevantes. Na sua concepção original, o conceito de geminação significa a junção de duas vilas/ cidades de diferentes países destinadas a suscitarem trocas culturais. Porém, a actualidade das nossas vilas/ cidades já não é marcada pela reconstrução europeia da pós-guerra, mas antes pelos princípios da competição e da concorrência, da cooperação e do intercâmbio de conhecimentos.

No contexto da política europeia, as geminações ganham maior notoriedade. Estas podem ser utilizadas para facilitar a aproximação e promoverem

um contacto privilegiado para acções conjuntas de natureza mais objectiva no sentido de conceber parcerias estratégicas para o desenvolvimento local. No caso português, a cooperação intermunicipal através das geminações assume particular importância, permitindo a aproximação e o fortalecimento das relações entre as Comunidades dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), nomeadamente através dos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP), e nas ligações com as comunidades emigrantes presentes por todo o mundo.

O quadro legal existente, embora limitado, já prevê alguma variedade de modalidades de cooperação das autarquias locais, que lhes permite desenvolver uma dinâmica institucional de parcerias para procurar lidar com os problemas que requerem a conjugação de esforços. Independentemente da posição que os municípios venham a adoptar nestas matérias, o facto é que, nos dias de hoje, vários assuntos exigem, cada vez mais, uma actuação conjunta e coordenada a nível intermunicipal. Assim, com base nos testemunhos dos especialistas/ eleitos foi-nos possível recolher algumas tendências a reter.

1. **Novas exigências de ordenamento do território.** Estas exigem que os municípios cooperem entre si para dar mais e melhores respostas a nível regional.
2. **Optimização de recursos/ meios através da cooperação intermunicipal.** A partilha de equipamentos (e.g. desportivos, culturais, formativos, entre outros) e serviços (e.g. serviços de transportes colectivos, captação e distribuição de água ou serviços de recolha e tratamento de resíduos) constitui um dos grandes objectivos da cooperação.
3. **Lógica de actuação individualista dos agentes locais.** Esta tendência, a persistir, poderá inviabilizar a cooperação entre municípios.
4. **Relações de cooperação assente em geminações.** Esta constitui uma das melhores formas de cooperação a desenvolver pelas autarquias – “Pensar global, agir local”. Tal é possível através da dinamização das actividades empresariais, potenciando o relacionamento entre instituições de diferentes países (e.g. Escolas, Universidades, Institutos, Clubes desportivos, Associações culturais).
5. **Aumento da cooperação com parceiros locais.** A dinamização de parcerias de cooperação com empresas, entidades/ organismos públicos e com outras autarquias poderá constituir-se num importante impulsor do desenvolvimento local.

**6. Importância do papel da Associações municipais/ intermunicipais.** O desempenho de determinado tipo de funções ou áreas estratégicas por parte destes actores institucionais poderá evitar a escassez de meios humanos e financeiros.

**7. Reforço da cooperação através do QREN na construção de um modelo de governação, para o período 2007-2013.** Trata-se de uma janela de oportunidade para consolidar um modelo de organização supramunicipal.

Da exiguidade excessiva do espaço administrativo dos municípios relativamente aos serviços que os mesmos têm de desenvolver e que exigem uma implantação mais vasta do que a área administrativa daqueles (como, por exemplo, os serviços de transportes colectivos, os serviços de captação e distribuição de água ou os serviços de recolha e tratamento de resíduos), à crescente densidade populacional que, por sua vez, reclama o aumento e a melhoria da capacidade de resposta dos serviços municipais, passando pela, também crescente, escassez de recursos financeiros, humanos e técnicos com que se debatem actualmente os municípios, são muitos os fenómenos que contribuem para o aumento da necessidade de cooperação nos mais variados domínios das atribuições municipais.

### 3.1.5. Parcerias público-privadas

As parcerias têm ocupado um lugar relevante nas discussões sobre políticas públicas e os processos de governação. Face à diversidade de modalidades de parcerias existentes, procurar-se-á enquadrar a noção de parceria numa dimensão territorial de âmbito local – mais concretamente no papel das parcerias público-privadas – num contexto de pensamento mais abrangente. Em geral, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) são formas de cooperação entre entidades públicas (de âmbito nacional, regional, local) e as entidades privadas, tendo por objectivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infra-estrutura ou a prestação de um serviço. Estas caracterizam-se por um conjunto de traços a seguir apresentados de forma esquemática:

- Pressupõe uma duração longa da relação de parceria, ou seja, significa que a cooperação entre o parceiro público e o parceiro privado terá uma longa duração no tempo, pois este tipo de parceria engloba várias fases.



- O financiamento do projecto é assegurado em grande parte pelo sector privado, podendo, todavia, acrescentar-se financiamentos públicos, por vezes de montantes muito significativos.
- O parceiro privado tem um papel importante ao longo do projecto, já que é responsável pelas fases de concepção, realização, aplicação e financiamento do mesmo. Já o parceiro público concentra-se, sobretudo, na definição dos objectivos a atingir em termos de interesse público, da qualidade dos serviços, da política dos preços e assegura o controlo do cumprimento destes objectivos.
- Transferência dos riscos para o parceiro privado. Contudo, nem sempre este tipo de parcerias implica necessariamente, que este parceiro assuma todos os riscos ou a parte mais importante dos mesmos decorrentes do projecto.

Na última década, o fenómeno das PPPs desenvolveu-se em numerosos domínios da competência do sector público europeu. Este crescimento pode ser explicado por diferentes factores: as restrições orçamentais com que se confrontam os Estados-Membros, a vontade de beneficiar da experiência e dos modos de funcionamento do sector privado no âmbito da vida pública e, ainda, a evolução geral do papel do Estado na esfera económica, passando do papel de "executor" para o de "organizador", "regulador" e "fiscalizador". Como tal, as autoridades públicas dos Estados-Membros têm recorrido, com frequência, à constituição de PPPs para realizar projectos de infra-estruturas, sobretudo no sector dos transportes, da saúde pública, da educação e da segurança pública.

As parcerias têm suscitado, igualmente, o interesse de organizações internacionais como é o caso da OCDE. Entre 1999 e 2003, a OCDE realizou um estudo aprofundado acerca das parcerias em que se analisou estas experiências em 14 países. Os primeiros resultados foram apresentados, em 2001, com a publicação de um relatório intitulado *Local Partnerships for Better Governance* (OCDE, 2001), no qual se revelou que o principal impacto de parcerias é o de melhorar a governação local. Este documento refere que os governos de hoje procuram activamente uma ampla parceria com a sociedade civil e o sector privado para melhor responderem a um novo conjunto de preocupações da população e promoverem o desenvolvimento sustentável, com o desejo comum de melhorar a *governança*, ou seja, como uma sociedade que colectivamente resolve os seus problemas e satisfaz as suas necessidades. É a nível local e regional, mais próximo dos problemas e dos indivíduos

que as parcerias se realizam na maior parte das vezes. Parcerias e governação local são, portanto, dois temas fortemente relacionados neste documento.

Desde 2004<sup>115</sup>, as parcerias e redes público-privadas têm sido encaradas como uma ferramenta de governação mais eficaz do que a concentração apenas em mecanismos e agências de natureza estritamente públicas. Em Portugal, já na década de 90 do séc. XX, as parcerias conhecem uma forte expansão, desde logo com grandes projectos de rede rodoviária, a ponte sobre o Tejo, entre outras. Contudo, apenas em 2003 é definido o regime jurídico<sup>116</sup> das parcerias público-privadas (PPPs), com o objectivo de potenciar o aproveitamento pelo Estado da capacidade de gestão do sector privado, melhorar a qualidade dos serviços públicos e poupar na utilização dos recursos públicos. Numa fase posterior, foram introduzidas alterações a este regime<sup>117</sup>, no sentido de reforçar a intervenção do Ministério das Finanças no lançamento e acompanhamento das parcerias, bem como em melhorar os respectivos mecanismos de controlo financeiro.

Com efeito, as parcerias Público-Privadas (PPPs) têm constituído uma alternativa séria ao modelo tradicional de investimento da governação local, permitindo aos municípios realizar alguns investimentos estruturantes. Trata-se de uma nova forma de gestão que pode ter aplicação prática num vasto leque de áreas de intervenção dos municípios, designadamente ao nível da melhoria das redes de abastecimento de água e de saneamento, de recolha e tratamento de resíduos sólidos e criação de zonas industriais, mas também no que respeita, por exemplo, à construção de piscinas, mercados, teatros e equipamentos hoteleiros.

Face à conjuntura actual, com a nova Lei das Finanças Locais, ao Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN) e à descentralização de competências para os municípios, procurou-se junto dos especialistas/eleitos antecipar algumas tendências de evolução em relação ao desenvolvimento das parcerias público-privadas. Neste contexto, importa reter as seguintes posições sobre esta temática.

### 1. Adopção de modelos de parceria com elevada base de "experimentalização". Neste contexto, será importante que cada autarquia

<sup>115</sup> O marco legal de criação das parcerias público-privadas (PPPs) para a União Europeia foi a Lei n.º 11.079, de 30 de Dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública.

<sup>116</sup> Dec-Lei n.º 86/ 2003, de 26 de Abril.

<sup>117</sup> com o Dec-Lei 141/ 2006, de 27 de Julho.

adopte o modelo de parceria adequado à sua realidade específica e que concilie a defesa do interesse público e privado numa perspectiva de negócios.

2. **Nova Lei do Financiamento Local impulsionará as PPPs.** Na impossibilidade de endividamento, na falta de folga orçamental e de dificuldade de obtenção de crédito, as autarquias tenderão a recorrer com maior frequência a este tipo de parcerias.
3. **Parcerias público-privadas em investimentos municipais estruturantes.** Estas permitem aos municípios concretizarem investimentos estruturantes necessários, aproveitando o *know-how* e a capacidade dos agentes privados.
4. **Dinamização de parcerias locais e distritais em todas as áreas estratégicas.** Tal permitirá contribuir para o desenvolvimento integrado dos municípios.
5. **Sobreposição de lógicas empresariais às de interesse público.** As parcerias PPPs podem representar a hipoteca do futuro para alguns municípios. Porém, podem realizar-se algumas parcerias desde que sejam acautelados os interesses dos munícipes/ cidadãos relativamente ao que são considerados serviços/bens básicos (e.g. água, saneamento).
6. **Avaliação, lançamento e adjudicação das PPPs através da abertura de concurso público.** Tal permitirá conferir maior transparência a todas as fases do processo, a par da criação de mecanismos de avaliação claros e transparentes.
7. **Clareza e rigor do quadro normativo para as PPPs.** Impõe-se desenvolver e melhorar o enquadramento normativo na definição dos limites e obrigações dos municípios e empresas privadas.
8. **Maior regulação através da criação de uma entidade reguladora.** Esta entidade reguladora poderá contribuir para que as PPPs deixem de estar associadas à falta de clareza legal e de competição (em matéria de contratos públicos e de concessão)<sup>118</sup>.

<sup>118</sup> Esta configura, aliás, uma das recomendações no quadro da União Europeia dado o debate tanto ao nível dos Estados Membros, como no seio da própria União. A grande diversidade entre (e intra) países em termos de organização dos diversos sectores privatizados, do tipo e intensidade dos problemas, assim como diferentes interesses e ideologias, têm alimentado esse debate. A este respeito, cf. o Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas (PPP) e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões.

9. **Maior partilha de responsabilidade entre as entidades públicas e os agentes económicos.** Tal implica uma maior co-responsabilização dos parceiros envolvidos.
10. **Utilização das PPPs como instrumentos de gestão.** Este dispositivo permitirá, em certa medida, atenuar as clivagens entre o público e o privado, evitando o descontrolo na gestão.

A limitação dos recursos públicos para a realização de novos investimentos e os requisitos cada vez mais exigentes da qualidade de serviços e da eficiência têm conduzido à procura crescente de contratação em regime de Parceria Público-Privada (PPP). Os transportes, nos seus vários ramos, a saúde, o ambiente, a energia, a educação, as prisões e a reabilitação urbana, constituem algumas das áreas preferenciais para o desenvolvimento das PPPs. Assim, é expectável que, nos próximos anos, os maiores projectos a realizar em Portugal consagrem este formato no seu desenvolvimento.

Porém, é relevante ter presente que, por um lado, há maiores dificuldades dos concelhos do interior em atrair o investimento privado, dada a dificuldade de obtenção do retorno do respectivo investimento; por outro, o recurso a esta modalidade de parceria pressupõe uma sociedade civil activa e participativa que se co-responsabilize pelos riscos assumidos entre os parceiros envolvidos. Mais uma vez, é inquestionável que a capacidade de realizar parcerias PPP's constitui um outro factor que permite e permitirá explicar, em grande medida, as tendências futuras de reorganização dos serviços autárquicos e as suas apostas em termos de emprego e formação profissional.

### 3.2. TIC e Modernização das organizações municipais

O impacto das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) no sector secundário e no dos serviços, em particular neste último, tem vindo a colocar desafios importantes nos paradigmas dominantes ao nível do trabalho e da formação em geral. Com a generalização das TIC, os governos debatem-se, assim, com um conjunto de oportunidades e desafios. O crescimento dos fluxos financeiros, comerciais, migratórios e culturais resultantes do processo de globalização, conjugados com a necessidade de promover uma mais eficiente gestão dos recursos orçamentais, colocam na ordem do dia importantes questões quanto a uma nova concepção das estruturas de governação e do funcionamento da Administração Pública.

Na generalidade dos municípios portugueses, a informatização dos serviços municipais teve início na década de 80. Numa primeira fase, tal como se passou nos demais serviços públicos da Administração central, a informática começou a ser aplicada não por questões estratégicas, mas porque se pretendia estreitar o fosso da separação entre o sector público e os cidadãos. A informatização dos serviços teve, nesta fase, uma repercussão meramente tecnológica, correspondente ao aparecimento anterior das máquinas de escrever ou das fotocopiadoras no mesmo século. Consequentemente, esta informatização dos serviços teve apenas efeitos internos, com impactos mais visíveis a nível da comodidade do trabalho administrativo e na simplificação do acesso à informação. Durante este período, a aplicação das TIC traduziu-se apenas numa maior eficiência dos serviços, em tarefas de cariz mais administrativo, como sejam o fornecimento de água, o processamento de vencimentos, a gestão de stocks, os registos contabilísticos, entre outras. Só mais tarde, sobretudo, a partir da década de 90, a alteração tecnológica ganhou um interesse estratégico para os municípios.

A celebração de protocolos de modernização administrativa com o Estado obrigou os municípios, nos últimos vinte anos, a associar a informatização dos serviços à ideia de qualidade e melhoria dos resultados, através da sua introdução nos sistemas de gestão e de relação dos serviços com os munícipes. De forma gradual, o processo de modernização dos municípios tem incidido, sobretudo, em três vertentes: *i)* informatização dos serviços; *ii)* relação destes com os cidadãos; *iii)* estrutura dos quadros de pessoal.

Nos tempos mais recentes, a atenção tem estado centrada na promoção de projectos de governo electrónico (*e-government*) cujo objectivo consiste em fornecer informação e serviços para os cidadãos e para as empresas. A emergência e o rápido desenvolvimento das TIC abriram novas oportunidades para a renovação da governação e para a modernização administrativa. Assim, tal como as empresas, as organizações municipais têm começado a ver as potencialidades das TIC e conseguido atingir diferentes objectivos de melhoria ao nível dos serviços ao cidadão, das relações com as empresas, da informação fornecida aos cidadãos e da gestão municipal.

Os benefícios destas alterações tecnológicas têm resultado num aumento da transparência, na redução de custos, na maior comodidade ou no aumento das receitas municipais. Além de acolherem uma diversidade de vantagens, as alterações introduzidas pelas TIC facilitaram também o acesso dos cidadãos aos serviços municipais, ou seja, a interacção dos municípios com os cidadãos, as empresas e os organismos públicos que, tradicionalmente, tinham lugar num gabinete ou escritório da autarquia, transformaram-se em

serviços acessíveis em qualquer lugar, a partir de casa ou no escritório, através de um computador com ligação à *Internet*.

Com uma administração pública mais próxima dos cidadãos, pretende-se uma evolução na perspectiva de obtenção de agilidade, flexibilidade, eficiência e facilidade ao nível dos procedimentos de interacção com o cidadão. Neste sentido, a introdução de TIC implica a definição e implementação de um conjunto de acções tendo em vista ganhar sinergias entre a tecnologia instalada e o sistema de informação da organização, seus produtos ou serviços, mercados e gestão, assegurando que as políticas internas coincidem com as políticas externas nos domínios em questão (Henderson & Venkatraman, 1994).

As TIC podem surgir, assim, como elemento catalisador de mudança na organização e dos sistemas de informação. Para que tal possa acontecer importa que o sistema de informação seja concebido de modo a permitir o desenvolvimento de: *i)* autonomia e a responsabilização de todos os indivíduos que integram a organização; *ii)* partilha de informação e de conhecimentos; *iii)* aprendizagem contínua de saberes; *iv)* criação de uma "cultura da informação". Não parece haver dúvida que, numa organização, os sistemas de informação podem tocar em todos estes aspectos. Realce-se, contudo, que qualquer mudança envolve resistência por parte dos trabalhadores, já que pode implicar as seguintes situações:

- Perda de controlo da situação;
- Incerteza, insegurança e surpresa pela transformação das rotinas;
- Preocupações com a competência;
- Sentimento de incompetência;
- Maior intensificação do ritmo e quantidade de trabalho;
- Ameaça ao posto de trabalho;
- Ressentimentos e desconfianças face ao próprio efeito multiplicador das mudanças sucessivas.

A ultrapassagem da resistência à mudança é um processo complexo, assentando muitas vezes num generalizado desconhecimento do plano de acção a ser implementado. Na óptica de Cunha *et al.* (2003) são várias as causas que podem explicar este problema de comunicação. Por exemplo, tal pode acontecer sempre que os gestores definam os objectivos a alcançar sem consultarem os gestores intermédios, mais próximos da realidade; ou quando estes pretendem levar a cabo processos que estão na moda, mas não são ajustados à organização, com objectivo de gerar uma boa impressão, inde-

pendentemente da necessidade da mudança, ou de deixar a sua "marca" sem se preocuparem com os efeitos daí decorrentes para a organização; ou, ainda, quando o topo planeia/pensa porque é detentor de competências superiores e o resto da organização executa porque não detém os instrumentos apropriados para aferir os objectivos que a organização deve prosseguir.

Neste quadro de profundas alterações, com a evolução do processo de descentralização administrativa, a mudança de "culturas" e de "comportamentos" constitui, porventura, o maior desafio à modernização das autarquias. Para alcançar esta mudança, as autarquias terão de apostar na formação e na adopção e utilização criteriosa das TIC no suporte das suas actividades e serviços.

Desta forma, estas podem e devem desempenhar um papel relevante na dinâmica das autarquias, podendo esses contributos generalizar-se em torno de três grandes eixos:

1. Ligação dos processos externos e de *interface* com os processos internos da autarquia – contribuindo para a (re)organização dos serviços autárquicos;
2. Processos internos da autarquia – contribuindo para a emergência/extinção de perfis profissionais e conteúdos funcionais;
3. Relacionamento da autarquia com os municípios e outras entidades externas – externalização da actuação municipal.

A adopção das TIC deve justificar-se mediante a sua utilidade, de acordo com a mesma lógica que encontramos em qualquer outra organização com ou sem fins lucrativos. Como tal, a utilização das TIC deve ser entendida como um instrumento indispensável ao suporte do desenvolvimento de várias actividades, desde o processo contabilístico, à gestão de recursos humanos e do património das autarquias, potenciando o aproveitamento racional dos meios/recursos disponíveis.

### 3.2.1. Processos de *interface* externos e internos dos serviços

O poder local está cada vez mais consciente das oportunidades que as TIC representam, como o demonstram as inúmeras iniciativas e acções que decorrem quer em Portugal, quer no estrangeiro (Gouveia, 2004). Porém, é de realçar que é sobretudo ao nível da ligação dos processos externos e de *interface* com os processos internos da autarquia – contribuindo para a (re)orga-

nização dos serviços autárquicos – que se podem encontrar as maiores dificuldades e oportunidades do processo de modernização em curso.

Com efeito, estes "novos serviços" da *internet* podem entrar em confronto com os processos e os poderes tradicionalmente instituídos dentro das autarquias. Por sua vez, as exigências dos "novos municípios" têm de ser satisfeitas através de serviços de maior qualidade, bem como os problemas de articulação do *front-office*<sup>119</sup> com o *back-office*<sup>120</sup> têm de ser resolvidos. Efectivamente, os cidadãos têm hoje exigências e expectativas acrescidas relativamente à Administração Pública, em grande medida decorrentes do potencial que a utilização das tecnologias de informação e comunicação possibilitam ao nível da qualidade dos serviços. Por isso, a aposta na criação de serviços que, suportados por estas tecnologias, permitam uma melhor interacção entre o cidadão e a Administração Pública, é uma das várias preocupações do governo electrónico (*e-government*).

Neste sentido, vários investigadores (Schedler e Proeller, 2000; Bellamy e Taylor, 1998 e Snellen e Van de Donk, 1998) destacam o surgimento de novos paradigmas de gestão para o sector público e de desafios e inovações a partir da utilização inteligente das TIC. Apesar de em grande medida a Administração Pública portuguesa assentar numa organização demasiado burocratizada, sem orientação para as necessidades dos cidadãos, consumindo muitos dos recursos da economia e do Estado, o *e-government* apresenta um grande desafio que consiste em utilizar as potencialidades das TIC para a sua modernização. Para isso é necessário a existência de uma liderança política clara e assumida, desde o governo central até ao nível local, assente numa visão estratégica que estabeleça, de forma aberta e partilhada, os objectivos da utilização das tecnologias no suporte aos novos processos de mudança organizacional.

Face a este contexto, os governos locais defrontam-se com alguns problemas para encetar uma estratégia sólida e consistente de *e-government*.

<sup>119</sup> O *front-office* designa sistemas de *interface* e de interacção com o cliente/utilizador (exemplos são os *sites* na *internet*, os balcões virtuais, os pontos de venda e os sistemas de *telemarketing*). Representa, por isso, a parte visível da organização para os seus clientes e utilizadores.

<sup>120</sup> O *back-office* suporta as operações internas e a interacção com os fornecedores e profissionais da organização (inclui exemplos como contabilidade, compras, produção, logística, stocks e vendas). Representa o conjunto de componentes do sistema de informação a que o cliente não tem acesso, incluindo todos os processos internos à empresa e relaciona a organização com os parceiros e fornecedores. Dos muitos processos que exigem esta articulação entre os serviços de informação e os municípios podem apontar-se, a título ilustrativo, os Sistemas de Informação Geográfica (SIG), os pedidos de resposta a informação sobre licenciamento de obras ou compras electrónicas, entre outros.

Estes residem na dificuldade de atrair e manter bons quadros formados em TIC, tendo em conta a elevada concorrência por este tipo de perfil profissional, na escassez de recursos financeiros, principalmente dos municípios de menor dimensão, nas inadequadas infra-estruturas tecnológicas e nos procedimentos e métodos de trabalho ultrapassados (Chen e Gant, 2001).

A actual conjuntura de evolução do processo de descentralização de competências para as autarquias obrigará a Administração Local a canalizar as suas energias para um esforço constante de adaptação ao meio envolvente. Adicionalmente, as novas restrições económicas, a necessidade de conter o défice orçamental e o endividamento – resultantes da Nova Lei das Finanças Locais – exigem das autarquias maior produtividade, maior qualidade na oferta de bens e serviços, maior eficiência nos processos e maior eficácia na actuação. A resposta a estas novas exigências passará indubitavelmente pelo o recurso às TIC, com vista a uma maior desburocratização, racionalização e simplificação de estruturas e procedimentos administrativos.

Com os desafios (e oportunidades) que se colocam às autarquias, de elas se transformarem em agentes mais activos e mais capazes de satisfazer os seus munícipes, procurou-se juntos dos especialistas/ eleitos antever quais poderão ser os impactos da utilização das TIC na reorganização dos serviços. Atente-se ao conjunto de tendências a reter.

1. **Nova gestão estratégica que passa por uma visão diferente da missão das autarquias.** Esta deverá ter em conta os desafios da acção governativa, as respostas integradas aos cidadãos e às empresas, a igualdade de oportunidades e a coesão social.
2. **Melhoria dos serviços prestados e maior acessibilidade exige um conhecimento prévio e actualizado dos seus destinatários.** Assim, outras funções são incluídas no âmbito da gestão que passam pela caracterização dos destinatários, pelo estudo e adequação das respostas, horários de atendimento e pela diversificação de formas de prestação dos serviços.
3. **Maior articulação entre serviços através de uma aposta em aplicações/ softwares informáticos transversais a várias áreas (e.g. despesa, receita, recursos humanos, urbanismo, património, habitação).** Visa-se obter uma redução significativa dos tempos de espera dos processos e a uma melhor articulação dos serviços através do trabalho em rede.
4. **Optimização de recursos/ meios com a introdução das TIC.** Visa-se a celeridade, a simplificação e a desburocratização dos procedi-

mentos de trabalho. Para isso, importa proceder a importantes mudanças na organização dos serviços que passam por uma especialização dos serviços das autarquias, através da criação de novos serviços *on-line*.

5. **Maior transparência e fiabilidade associada à utilização das TIC.** Estas favorecem a reorganização dos serviços das autarquias, contribuindo para aumentar a transparência da actuação municipal, através da normalização, uniformização e democratização dos dados e da informação, contribuindo, igualmente para uma maior fiabilidade na execução das tarefas que tinham associado um elevado risco de erro.
6. **Adopção de novos modelos organizacionais.** As novas formas de organização dos “serviços” no seu conjunto e dos processos “produtivos” em si, com enriquecimento dos conteúdos de trabalho e tirando partido das TIC, ajustam-se a uma gestão por objectivos, permitindo um maior controlo do trabalho realizado pelos trabalhadores. Estas favorecem a mudança de paradigma da Administração Local, em especial o abandono do modelo burocrático, e potenciam a adopção de um novo modelo de administração assente na *governança*, participação e cidadania.
7. **Alargamento do uso dos sistemas de informação como suporte à tomada de decisões.** A utilização de meios informáticos de processamento da informação contribuirá para a melhoria dos processos de tomada de decisão.
8. **Desenvolvimento de cultura(s) organizacional(ais) assentes no desenvolvimento de valores mais consentâneos com os novos desafios.** Estes passam por incluir, por exemplo, a cooperação, a complementaridade, a subsidiariedade e o desenvolvimento de um modelo de gestão que lidere e desenvolva a inter-culturalidade e a igualdade de oportunidades.
9. **Maior participação e responsabilização dos actores sociais (empowerment).** Através da promoção de práticas de participação e diálogo social, quer internos à organização (participação dos trabalhadores), quer externos (participação dos “utilizadores”) será possível aumentar a responsabilização dos vários actores sociais.
10. **Aposta no desenvolvimento de competências.** Impõe-se o aperfeiçoamento profissional contínuo e inserido no desenvolvimento organizacional, com novos perfis profissionais que contribuam para a igual-

dade no acesso aos serviços (necessidade de promover acções de formação contínua em TIC, sobretudo no sentido de combater as resistências junto de determinados grupos profissionais).

11. **Avaliação dos resultados.** Será relevante promover métodos e indicadores de avaliação de desempenho ao nível individual/organizacional, de programas e actividades e de projectos.
12. **Parcerias com outras organizações públicas e privadas.** Visa-se aceder a soluções/ respostas mais integradas e promover a igualdade no acesso aos serviços pelos cidadãos (relevância do apoio das Juntas de Freguesia na utilização dos serviços *on-line*).
13. **Difusão de espaços Internet com apoio técnico especializado.** A utilização de recursos informáticos, apoiada por técnicos especializados (por exemplo, em certos horários) poderá contribuir para combater a info-exclusão, mas sobretudo, para atenuar e eliminar a clivagem geracional na utilização dos serviços *on-line* (a utilização dos serviços *on-line* pode excluir determinados grupos sociais, em especial a população idosa).
14. **Aposta numa abordagem multi-canal (e.g. Internet, correio electrónico, atendimento telefónico e presencial).** Esta estratégia garantirá uma oferta mais diversificada, potenciado uma maior satisfação junto dos cidadãos, que se apresentam cada vez mais heterogéneos nos seus interesses, condições e expectativas.

Embora a presença das autarquias na *web*, através de *sites*, se tenha já iniciado há vários anos, nota-se que esta se apresenta "rica" mais na publicação de conteúdos (notícias sobre o município, em *Newsletters*/boletins municipais, na disponibilização de formulários e, em alguns casos, na disponibilização de documentos cartográficos e estatísticos), como vimos no Capítulo II, do que na prestação de serviços. Existe, de facto, um enorme hiato entre o sector público e o privado, bem visível no sector bancário, onde se assiste à proliferação, na *web*, de verdadeiros balcões electrónicos. Na génese deste relativo atraso poderá estar a lenta evolução dos seus sistemas de informação, que colocaram problemas diversos em termos de segurança e de integridade da informação. Por sua vez, é relevante ter presente, também a este nível, as assimetrias municipais na utilização dos serviços *on-line*, sobretudo nos concelhos mais rurais e envelhecidos.

### 3.2.2. Emergência de perfis profissionais e conteúdos funcionais

Ao nível dos impactos das TIC na emergência e/ou extinção de perfis profissionais e conteúdos funcionais, é de se destacar as profundas transformações que estas exercem ao nível dos processos de organização do trabalho, na natureza do desempenho profissional, nos requisitos e conhecimentos exigidos por parte dos seus utilizadores. As reflexões sobre esta temática são vastas, já que se relacionam com os modelos de organização do trabalho, a flexibilização e intensificação do ritmo de trabalho, a globalização da economia e sociedade, as qualificações e competências, as mutações no emprego e desemprego, a exigência de conciliação da vida profissional e familiar/ privada, entre outras (cf. Bidet e Texier, 1995; Castells, 1996, 2001; Boyer e Freyssent, 2000; Moniz e Kovács, 2001; Kovács, 2002; Marques, 2005b, 2006a).

Os debates<sup>121</sup>, porém, têm-se centrado, em regra, na relação entre tecnologia e emprego/ trabalho, sem que se possa avançar com uma tese exclusiva ora no sentido de extinção de postos de trabalho e por isso de criação de desemprego, ora no sentido da recomposição das actividades profissionais que emergem de novas necessidades convertidas em serviços e, por isso, exigindo outros conhecimentos e competências. Em resposta à imprevisibilidade e instabilidade crescentes do meio envolvente, a par da reivindicação do estatuto de actor social, reconhece-se e fomenta-se a autonomia, a capacidade de (re)acção, de adaptação e de decisão dos trabalhadores, que passam a ser vistos como um elemento central na organização. Com efeito, o "factor humano" constitui uma condição indispensável para a optimização das estruturas e dinâmicas organizacionais, seja no sector privado, seja no público. A atenção às pessoas – o capital intelectual da organização – implica assim que a gestão da informação dê lugar à gestão do conhecimento.

Como vimos, a crescente integração e sofisticação das TIC tem sido responsável por uma das mais importantes mudanças ao nível do conteúdo e natureza do trabalho. Este passou a ser cada vez mais intelectualizado, sendo a informação a matéria-prima por excelência dos actuais sistemas de trabalho, que, por definição, é volátil e imprevisível. Ora, neste contexto, à flexibilidade técnica associa-se a flexibilidade organizacional e profissional, no sen-

<sup>121</sup> A maioria dos debates em ciências sociais tem sido pautada pelo determinismo tecnológico, mais ou menos assumido, o que conduz a que se perca de vista a complexidade e a dinâmica das evoluções tecnológicas associadas às transformações organizacionais e profissionais.



tido da optimização de saberes e competências, da autonomia e adaptação, da capacidade de comunicação e de iniciativa face aos imprevistos, da responsabilidade e participação dos trabalhadores.

No essencial, estamos perante novos valores organizacionais, profissionais e culturais. Daí, a Administração Local se confrontar com o imperativo da reestruturação de modelos de organização do trabalho, conjugando-os com as novas tecnologias e as competências individuais e colectivas. Nesse sentido, os impactos das TIC contribuem para facilitar a descentralização funcional (ou das actividades profissionais) e a descentralização geográfica do trabalho. Os serviços oferecidos pelas TIC induzem a uma nova forma de organizar o trabalho, tanto em termos quantitativos, como qualitativos, pelo que é inquestionável que estas ferramentas impelem novas exigências em matéria de qualificações dos recursos humanos.

Por conseguinte, mais do que trabalhar eficientemente numa dada estrutura institucional com determinados procedimentos fixos, o bom funcionamento dos organismos da Administração Local exigirá, cada vez mais, e de forma crescente, uma maior capacidade de adaptação dos trabalhadores a ambientes de trabalho em mudança rápida, com substituição de funções tradicionais e com o incentivo à criação de estruturas menos rígidas. Este acréscimo de flexibilidade e autonomia introduzido pelas TIC deverá ser concretizado através de um reforçado empenho e exigência na formação e qualificação dos trabalhadores. No que respeita ao governo electrónico local (*e-government*), essa formação não passa somente pela eficácia de utilização das novas tecnologias, mas sobretudo pela capacidade de adaptação à mudança, de avaliação do desempenho dos serviços e de procura activa de novas formas de prestação dos serviços públicos.

Perante os desafios colocados pelas TIC ao nível dos paradigmas dominantes dos perfis profissionais e conteúdos de trabalho e da formação em geral, procurou-se antever, com os especialistas/ eleitos, algumas das principais tendências de evolução nestes domínios a seguir expostos.

1. **A difusão das TIC favorecerá a emergência de novos perfis profissionais na Administração Local.** Estes serão mais orientados para a resolução de problemas do cidadão em modalidades *on-line* ou em *front-office*.
2. **Orientação para o cliente.** Através das novas tecnologias podem-se criar um novo funcionário autárquico mais preocupado com a transformação da informação em conhecimento, criando maior valor para o

município. A vertente do *back-office* tem de se articular com as actividades em contexto do *front-office*.

3. **Exigências de standardização de procedimentos e expansão da utilização dos sistemas de informação na tomada de decisões.** Necessidade de se redefinirem as funções de um número considerável de serviços e de se promover uma profunda reestruturação em muitos departamentos.
4. **Alteração dos conteúdos funcionais com a incorporação de competências técnicas.** Trata-se de competências em TIC, mas também de competências transversais de cariz organizacional já que assentam na articulação dos vários serviços/ áreas de actuação municipal para uma resposta concertada às solicitações dos municípios.
5. **Melhoria do desempenho profissional através da utilização das TIC.** A acessibilidade da informação e o seu carácter integrado contribuirão para sensibilizar os trabalhadores para a importância da utilização de aplicações informativas na gestão do seu trabalho.
6. **Exigências de formação contínua em TIC.** A promoção de acções de formação visará a adaptabilidade dos trabalhadores ao uso das TIC e, simultaneamente, combater as resistências à sua utilização.
7. **Aposta na formação dos dirigentes.** Impõe-se a organização de acções de formação para delinear estratégias de implementação e difusão das TIC. Isto pressupõe uma estratégia concertada para se introduzir as necessárias transformações ao nível da organização dos contextos de trabalho, conferindo margens de autonomia e de flexibilidade por parte dos trabalhadores.

Uma estratégia responsável de implementação das TIC favorecerá uma maior articulação entre os vários departamentos ou áreas de intervenção municipal. De facto, a adopção de novos processos mais eficientes e de promoção da cooperação entre diversas estruturas/serviços permitirá, na grande maioria dos casos, estabelecer um enquadramento adequado à responsabilização e autonomia dos trabalhadores e que, simultaneamente, seja mais exigente na avaliação de cada departamento/serviço em função da eficiência na aplicação dos recursos e da qualidade dos serviços prestados.

Assim, em termos de factor explicativo das tendências de evolução dos municípios, a maior ou menor capacidade de otimizar as potencialidades técnicas proporcionadas pelas TIC dependerá, em última instância, da formu-

lação de políticas estratégicas de desenvolvimento organizacional e de gestão dos recursos humanos baseados na competência.

### 3.2.3. Disseminação e externalização da actuação municipal on-line

O aparecimento e o rápido desenvolvimento das TIC abrem novas oportunidades para a governação e modernização da Administrativa Local. A participação política e cívica através da *Internet* começa a ser uma realidade para um número cada vez maior de autarquias, levando a um aumento consistente da taxa de penetração da *internet* no nosso país. Este novo canal de comunicação, a *internet* e os seus diversos serviços, traz uma nova dimensão de exigência e expectativa à actuação municipal, à qual as autarquias não poderão deixar de dar resposta.

Na verdade, as TIC podem criar novas modalidades de relacionamento da autarquia com os munícipes e outras entidades externas – relações de externalização com os munícipes/ empresas. Neste contexto, as novas tecnologias podem desempenhar um papel fulcral na disponibilização de serviços de informação aos munícipes e organizações, além de permitirem projectar a sua imagem institucional. Assim, para facilitar uma maior ligação com os cidadãos, as TIC podem oferecer diversas soluções desde *sites*, e-mail, plataformas, fóruns a *contact centers*, entre outras.

Verifica-se, contudo, que nos últimos anos, os *sites* municipais portugueses ofereceram uma prestação de serviços ainda insuficiente aos cidadãos, em particular no que toca à natureza dos serviços disponibilizados, às suas funcionalidades e aos níveis de interactividade permitidos. Contudo, alguns municípios têm desenvolvido um esforço significativo para modificar a imagem que os portugueses têm destes instrumentos, através da disponibilização de novos serviços *on-line*. No entanto, os vários diplomas legais publicados e que visam melhorar a qualidade do atendimento e da prestação dos serviços em geral, continuam de aplicação difícil devido à própria complexidade do sistema.

Esta tendência está presente em vários dos estudos de avaliação dos *websites* das autarquias portuguesas<sup>122</sup>. Estes estudos demonstram que

<sup>122</sup> Cf. entre outros, os seguintes estudos: *Guia de boas práticas na construção de web sites da Administração Directa e Indirecta do Estado* (2001); *Qualidade da Presença na Internet das Câmaras Municipais - Ranking Gáve / Inter.Face 2002* (2004); *Avaliação da presença na Internet das câmaras municipais portuguesas em 2003* (2005).

apesar de algumas melhorias consideráveis, os *sites* municipais detêm ainda um nível de maturidade aquém do expectável e desejável<sup>123</sup>, pese embora a existência de algumas alterações importantes, nomeadamente pelo aumento da presença na *Internet* por parte das autarquias. Apesar da importância das agendas/boletins municipais, dos inquéritos *on-line* ou dos endereços electrónicos para sugestões/reclamações, torna-se fulcral uma maior integração de serviços *on-line* nos *sites* municipais (e.g. preenchimento de formulários *on-line*, consulta *on-line* de processos, pagamentos *on-line* de serviços) no sentido de criar uma maior aproximação entre os cidadãos e os eleitos e relançar a confiança do cidadão nas instituições públicas.

Confrontados com a realidade portuguesa, pedimos aos especialistas que sinalizassem algumas das tendências de evolução da utilização pelos municípios dos instrumentos *on-line*, tais como, por exemplo: *sites*, *plataformas*, *chats*, *fóruns*. Atente-se ao conjunto de tendências a seguir enunciadas.

1. **Reorganização dos serviços.** Esta tendência apresenta-se associada à disponibilização de novos serviços *on-line* através dos *sites* municipais.
2. **Importância da actualização contínua dos conteúdos.** A actualização contínua dos conteúdos dos *sites* municipais permite transmitir uma imagem de competência e de profissionalismo da actuação municipal junto dos diversos actores sociais, directa e indirectamente, circunscritos à comunidade envolvente.
3. **Maior celeridade e transparência dos sites municipais/ correio electrónico.** Estes dispositivos permitem um maior enquadramento das respostas das autarquias, o que favorece a transparência e o cumprimento de prazos, bem como a satisfação dos munícipes.
4. **Melhoria da qualidade dos serviços prestados pela maior proximidade com os cidadãos (e.g. reclamações, sugestões).** Esta é uma

<sup>123</sup> O estudo intitulado *Avaliação da presença na Internet das câmaras municipais portuguesas em 2003* teve como objectivo aferir a maturidade da presença na Internet das câmaras municipais. O estudo analisou os serviços disponibilizados na *Internet* pelas câmaras municipais portuguesas, através da observação *on-line* dos seus *websites*. Entre as principais conclusões deste estudo destacam-se as seguintes: 16% das câmaras municipais não têm presença na *Internet*; metade das câmaras municipais disponibiliza apenas conteúdos de natureza informativa; uma em cada dez câmaras municipais permite o preenchimento de formulários *on-line* ou possibilita a consulta *on-line* a processos; não foram identificados *sites* no nível de integração total de serviços; aproximadamente uma em cada três câmaras municipais disponibiliza formulários para *download*; 50% das autarquias respondem a questões simples colocadas por correio electrónico.

das condições indispensáveis para se desenvolver uma “cidadania activa”.

5. **Promoção da imagem dos municípios.** Desenvolvimento de uma estratégia de concepção de *sites* com vista à captação de investimento e à divulgação das iniciativas municipais.
6. **Promoção do desenvolvimento local.** Este passará, igualmente, pela dinamização das actividades culturais e económicas do concelho (e.g. turismo, gastronomia, desporto) com recurso às TIC.

As novas formas de governação local deverão conceber *sites* com mais e melhor informação, processos de consulta e participação pública a todos os cidadãos, tornando-os em poderosos instrumentos de disseminação e externalização da actuação municipal. É iniludível que, cada vez mais, as TIC estão a ser utilizadas para desenvolver novas estratégias de desenvolvimento do território, dos agentes económicos e sociais, permitindo novas formas de incentivo ao envolvimento e participação dos cidadãos na vida pública e ao reforço da confiança nas instituições e na política, sobretudo a nível local.

### 3.3. Recursos Humanos na Administração Local: emprego e formação

Tendo em consideração o carácter limitado das competências e dos recursos da Administração Local, em comparação com a Administração Pública Central, quer em termos nacionais (Tavares, Rato e Martins, 2006), quer com outros países europeus, parecem ser evidentes as dificuldades que o poder local português tem em melhorar rapidamente o nível geral de qualificação dos recursos humanos sob a sua jurisdição. Esta realidade tem sido já referida, em especial por Fernando Ruivo (Ruivo, 2000a; Francisco e Ruivo, 2007), em diversos estudos e investigações no âmbito do *Observatório dos Poderes Locais* de que é responsável (CES – Universidade de Coimbra). Em declarações recentes acerca das condições que os municípios portugueses teriam de enfrentar para dar resposta ao alargado leque de competências que o governo central pretende descentralizar, focaliza a sua análise justamente em duas debilidades persistentes:

*“Faltam duas coisas fundamentais. Primeiro, mais recursos humanos especializados — e, nesse aspecto, devo dizer que os municípios melhoraram imenso. Mas não chega, porque são áreas muito delicadas, que exi-*

*gem grandes investimentos e, daí, o segundo item: recursos financeiros. Será cortando nas transferências que os municípios vão poder investir? Será que a maior parte dos 308 autarcas portugueses tem a cultura técnica necessária para levar a cabo isso, sem estarem suficientemente amparados por técnicos de alto gabarito?” (2007)<sup>124</sup>*

Esta situação de carência de recursos não é vivida, de igual forma, por todos os municípios, porém, é certo que o é para a sua maioria. Os tipos de organização interna e os níveis de qualificação dos trabalhadores das autarquias locais apresentam-se bastante variáveis, tal como vimos no nosso diagnóstico transversal extensivo (cf. Capítulo II). Com efeito, a composição profissional dos municípios é dominada pela presença de categorias profissionais como, por exemplo, de auxiliar e operário (35,4% e 20%, respectivamente).

Contudo, é importante referir que o número de trabalhadores que integram os municípios, com qualificações de nível superior, sofreu uma variação positiva, entre 2000 a 2006, sendo que passou de 11,5% para 18,9%. Para o mesmo período, os efectivos com apenas 6 anos de escolaridade (1.º e 2.º Ciclos de Ensino Básico) regrediram apenas em 12,7%, o que significa que passaram de 57,8% para 45,1%.

Embora sejam de assinalar já algumas dinâmicas de transformação positivas, a Administração Local, comparativamente à Administração Central, não deixa de se apresentar ainda numa situação de debilidade “dado que as idades médias dos trabalhadores são mais baixas e estão associadas a habilitações académicas igualmente mais baixas” (Tavares, Rato e Martins, 2006: 43). É nossa convicção de que se forem adoptadas políticas estruturadas de qualificação – nas vertentes do sistema de educação e de formação profissional – esta combinação poderá tornar-se num potencial de desenvolvimento das autarquias locais no futuro próximo.

#### 3.3.1. Modelos flexíveis de organização do trabalho

Compreender a evolução das funções e competências dos recursos humanos da Administração Local é factor primordial quando se pretende perceber as actuais mudanças que se estão a operar relativamente aos sistemas de

<sup>124</sup> Campeão das Províncias, 01 de Fevereiro de 2007 (<http://www.campeaoprovincias.com/noticias.asp?id=6494> [pesquisa em 7 de Março 2008]).

trabalho e modelos organizacionais subjacentes e que condicionam as suas trajectórias profissionais.

Perante as rápidas e complexas transformações tecnológicas, sócio-económicas e culturais, são muitos os dilemas e as controvérsias em torno dos modelos de organização de trabalho a desenvolver (Kóvacs e Castillo, 1999). As exigências de inovação, reactividade, além de flexibilidade e qualidade, no contexto da economia globalizada, explicam os actuais processos de reestruturação e seus reflexos na organização do trabalho.

Ora, depois da crise vaticinada do modelo *taylorista-fordista* (racional-burocrático) nos anos setenta, este persiste ainda, embora combinado com as novas tecnologias e novos modelos organizacionais. O movimento a partir dos anos oitenta, e sobretudo na década de noventa, de reestruturação da maioria das empresas no sentido de uma revitalização empresarial (em empresas "excelentes" como, por exemplo, a *IBM* e a *MacDonald's*), conjugase com a difusão de vários modelos flexíveis de empresa. Em termos sintéticos, qualquer que seja a mudança organizacional projectada, esta integra os seguintes elementos: estrutura (visando a mudança); actividades (visando a redefinição); tecnologia (visando a sua alteração); reengenharia organizacional; comportamentos e valores sócio-culturais.

É certo que as explicações para a emergência de modelos de produção flexível se prendem com vários factores que têm tido a sua origem no sector privado, tais como:

- Economia pós-industrial, em que a indústria e os serviços convergem para um sistema produtivo complexo, intensivo em capital, orientado para a qualidade e flexibilidade;
- Novas tecnologias com novas potencialidades (maior *performance* económica produzindo produtos diversificados, frequentemente renovados com a melhoria da produtividade e da qualidade);
- Mercado instável e diferenciado com novas exigências (qualidade e flexibilidade) e aumento da concorrência;
- Novos valores face ao trabalho e ao emprego (e.g. responsabilidade, participação, autonomia, desenvolvimento pessoal e profissional).

Dada a centralidade da temática, vale então a pena repensar esta questão em torno dos modelos flexíveis de organização do trabalho. O desaparecimento do modelo "tradicional", mas ainda dominante, de especialização da economia portuguesa, assente em baixos salários e baixas qualificações, prossegue a um ritmo lento e tem tido consequências gravosas ao fazer

aumentar o desemprego desqualificado. Ora, esta tendência ainda não foi suficientemente compensada pela emergência de um modelo sustentado em estratégias empresariais de procura de mais elevadas qualificações, ao serviço do reforço do conhecimento, da inovação e da competitividade nacional e internacional. De resto, "não fora a capacidade de absorção dos mais qualificados por parte da Administração Pública e o desperdício dos diplomados pelo ensino superior seria escandaloso" (Carneiro, 2007: 75). Mas, como se tem vindo a verificar, na Administração Pública, o recrutamento tem diminuído de forma drástica, o que, de certa forma, poderá abrir caminho às dinâmicas de evolução do sector privado na economia portuguesa.

Quanto à Administração Local, nos últimos anos tem-se evidenciado a necessidade de transformação dos perfis profissionais dos trabalhadores no sentido de estes se ajustarem às novas exigências de mercado, à qualidade e satisfação dos clientes/ utentes. A exigência de qualidade dos serviços opera profundas transformações nos modelos de governação local, os quais pressupõem trabalhadores capazes de se adaptarem às novas dinâmicas de emprego e formação, incorporando princípios basilares como a participação, a autonomização e a responsabilização profissional. A introdução de exigências de polivalência profissional e rotatividade de tarefas nos quotidianos de trabalho reivindicada, da parte dos trabalhadores autárquicos, uma maior adaptabilidade a tarefas e a contextos diversificados, com vista ao aumento da eficácia dos seus desempenhos profissionais.

Como temos vindo a argumentar, a maior divulgação de modelos flexíveis de organização do trabalho pressupõe que não se defina a exclusividade de um sobre outro – à luz do que caracterizou o passado recente – nem de soluções organizacionais desenquadradas dos objectivos/ missão dos serviços e áreas de actuação municipal. Esta é, de resto, uma ideia central perante os limites que se encontram nas estratégias baseadas num certo mimetismo gestonário, tal como já tivemos oportunidade de explicar neste estudo (cf. Capítulo I).

De acordo com a valorização do factor humano, uma organização flexível ou orgânica é alicerçada em equipas de trabalho com polivalência funcional, relações informais que permitem a coordenação por ajustamento mútuo e a descentralização das decisões, tornando rápida a capacidade de resposta dos trabalhadores em confronto com novas necessidades ou solicitações dos munícipes. Assim, solicitámos aos especialistas que sinalizassem algumas das tendências de evolução das lógicas dos modelos de organização do trabalho, tendo em conta, simultaneamente, a quantidade e a qualidade dos

recursos humanos. Atente-se ao conjunto de tendências a seguir enunciadas.

1. **Transferência de competências para os municípios provocará uma inversão da pirâmide das qualificações.** Tal passará, inevitavelmente, pelo recrutamento de trabalhadores com determinados perfis profissionais mais técnicos e especializados (tendencialmente com qualificações superiores e maior nível de tecnicidade).
2. **Polivalência e rotatividade dos trabalhadores.** No essencial, será importante trabalhar em equipa e em serviços/ áreas de actuação que se articulam de modo a responder/ solucionar as necessidades dos cidadãos e num contexto de relações inter-organizacionais diversificadas.
3. **Incentivo à co-responsabilização na definição de objectivos e resultados e ao trabalho em equipas multidisciplinares.** Exige-se, por isso, condições de organização do trabalho que permitam o exercício da autonomia, iniciativa, capacidade de resposta a imprevistos e situações de "erros"/ "não conformidades", transferibilidade e explicitação de conhecimentos e saberes mobilizáveis em contexto de trabalho.
4. **Aumento da mobilidade profissional de trabalhadores da Administração Central para a Administração Local.** Esta mobilidade poderá responder de modo mais eficaz e diferenciado à descentralização de competências e atribuições.
5. **Centragem nas profissões relacionais (e.g. ciências sociais, educacionais, psicologia, gestão, economia).** Exige-se que se mobilizem saberes contextuais, tácitos, implícitos, colectivos, ou seja, não formalizados ou codificados, contribuindo para o desenvolvimento de um profissionalismo novo.
6. **Maior investimento em formação assente num perfil de empregabilidade permanente.** Este pressupõe a actualização contínua de conhecimentos específicos (técnico-científicos) e a promoção de uma atitude proactiva face à mudança, flexibilidade, qualidade e inovação.
7. **Promoção de práticas de gestão estratégica dos recursos humanos numa lógica de flexibilidade qualitativa.** Esta gestão tem implicações na definição de objectivos e meios, na avaliação de desempenho e de competências.

8. **Recrutamento de diferentes perfis profissionais, tanto no sector público, como no privado.** São necessários diferentes perfis profissionais para os diversos serviços/ áreas de actuação, nomeadamente Engenharia, Novas Tecnologias/ Informática, Ciências Sociais, Gestão, Planeamento urbanístico, Ambiente e Qualidade.
9. **Progressiva extinção do perfil profissional do administrativo.** Este tenderá a se reconverter num perfil mais técnico e dotado de competências transversais. Ao mesmo tempo, estas funções passaram a integrar todos os grupos profissionais<sup>125</sup>.
10. **Áreas profissionais emergentes a curto prazo.** Estas terão implicações nos processos de recrutamento e desenvolvimento da carreira, mas também na reorganização do desenho organizacional. Dois exemplos relevantes: profissionais relacionados com as novas exigências na área da educação; e profissionais orientados para o atendimento ao cidadão, exigindo-se-lhe níveis mais elevados de qualificação de base e de conhecimento da orgânica municipal.

Perante estas tendências de evolução, qualquer reforma e modernização da Administração Local poderá ser posta em causa se não se centrar no "capital humano", ou seja, na promoção de práticas de gestão pela competência e pelo desenvolvimento de uma nova profissionalidade. Tal passará pela prévia adequação/ transformação das lógicas de organização do trabalho que permita a descentralização das decisões, o envolvimento e motivação na concretização dos objectivos/ missão dos serviços, a existência de mecanismos de incentivo e de avaliação do desempenho, entre outros aspectos. Como sabemos, as debilidades a este nível são muitas e persistentes e o diagnóstico está feito (cf. Capítulo II).

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 e emprego. Estas passaram por tendências de mudança organizacional, tais como: *i)* descentralização e desagregação do trabalho e sua coordenação numa rede interactiva de comunicação em tempo real; *ii)* segmentação do trabalho, implicando uma crescente diversidade dos horários laborais e das condições de trabalho; *iii)* diferenciação e individualização das relações de emprego. Porém, é relevante ter presente, mais uma

<sup>125</sup> De resto, vem a tendência para a sua incorporação na carreira de "Assistente Técnico", prevista Lei n. 12-A/2008 de 27 de Fevereiro.

vez, que estas tendências de transformação dependerão em muito dos recursos humanos disponíveis, pelo que haverá relevantes assimetrias municipais a este nível que importará contemplar numa análise mais geral. De resto, este é um dos principais factores que explicam os diferentes "retratos municipais" e as tendências de evolução segmentadas pelos mesmos (cf. Capítulo IV).

### 3.3.2. Formação e mobilização de competências

O processo de gestão de recursos humanos e a organização do trabalho na Administração Pública em Portugal, tanto central como local, baseou-se, durante cerca de trinta anos, na análise das funções e na definição dos perfis profissionais. Estas organizações tendiam a apresentar uma estrutura hierárquica e funcional, com uma definição rigorosa das actividades e tarefas a desempenhar, enquadradas num determinado perfil profissional. Este perfil era, geralmente, indissociável de determinadas características pessoais consideradas indispensáveis à realização satisfatória desse mesmo trabalho, entendido como algo estável ao longo do tempo.

Apesar de algumas vantagens associadas à prescrição das funções a desempenhar, rapidamente se percebeu que esta abordagem apresentava uma visão redutora e pouco flexível para a gestão dos recursos humanos e para o desenvolvimento organizacional da Administração Pública. Além disso, o aumento da competitividade implicou, também, novas exigências de perfis profissionais decorrentes das necessidades de adaptação a novos contextos produtivos mais imprevisíveis e dinâmicos. Assim, o sucesso profissional deixou de estar associado apenas a uma formação técnico-científica, mas também à capacidade de mobilizar conhecimentos e competências em diferentes contextos profissionais e nas suas relações com outros profissionais, a nível interno, e, a nível externo, com os actores sociais (individuais e colectivos, em especial instituições e agentes económicos diversificados).

Neste contexto, assume particular relevância a abordagem em torno do investimento em formação e da competência desenvolvida por Le Boterf (1988, 1992, 1997, 2006). Orientada para a acção, a competência não existe *per se*, já que se manifesta no desempenho profissional. Assim, para agir com competência, o profissional deverá ser capaz de combinar e mobilizar não apenas os seus próprios recursos, mas igualmente os recursos do seu meio ambiente. A resposta competente deverá ser uma resposta de rede e não apenas uma resposta individual, ainda que a ligação com um problema ou um cliente seja assegurada por uma pessoa. Este conceito traz uma nova pers-

pectiva da lógica da função/ perfil profissional para a competência individual e colectiva "mobilizável"/ "construída" para alcançar melhores resultados individuais e organizacionais, que se baseia em torno de três pressupostos fundamentais (Le Boterf, 2006):

- Mobilização de recursos pessoais (e.g. conhecimentos teóricos ou factuais; aptidões cognitivas e práticas; comportamentos e atitudes; experiência; cultura; valores).
- Mobilização de recursos externos (e.g. fontes de informação e conhecimentos externos ao indivíduo, tais como: bases de dados; redes de profissionais; redes de contactos; manuais de procedimentos).
- Reflexividade sobre o seu desempenho profissional (e.g. capacidade de distanciamento, auto-crítica).

A aposta na formação profissional, ao nível da Administração Local, adquire maior pertinência e importância no quadro do processo de mudança em curso para as autarquias que serão confrontadas não apenas com novos desafios, como também com problemas de complexidade crescente, aos quais têm dificuldade em responder adequadamente. Com a evolução do processo de transferência de competências para a administração local, a formação constituirá um desafio crucial para os agentes locais de todo o país. Assim, a promoção de programas estruturados de formação poderá ser a chave do sucesso para que os trabalhadores mobilizem as competências adequadas às suas novas missões.

Confrontados com a realidade portuguesa, solicitámos aos especialistas/eleitos que sinalizassem algumas das tendências de evolução das metodologias de intervenção ao nível da formação profissional assente na promoção de uma gestão pela mobilização de competências-chave. Atente-se ao conjunto de tendências a seguir enunciadas.

1. **Concepção de planos de formação menos generalistas e com maior especialização.** Isto significa um reforço da formação especializada que passa pela actualização de saberes técnicos (formação em atendimento, qualidade, relações públicas), a par de uma formação para o desempenho de funções profissionais específicas.
2. **Diminuição da oferta de formação por catálogo.** Tal implica que as autarquias apresentem uma procura de formação coerente e ajustada às suas necessidades, não sujeita à hegemonia das entidades promotoras de formação.



3. **Alteração da organização das sessões.** É relevante dar maior atenção às condições de constituição das turmas ou sessões de formação (em especial, atendendo à dimensão do grupo de formandos, à homogeneidade em termos profissionais da composição dos grupos, ao horário praticado, ao número de horas por acção de formação).
4. **Manutenção de modalidades de acção de formação em sala.** Esta modalidade poderá ser adequada para o desenvolvimento de alguns conteúdos formativos mais normativos e prescritivos (e.g. legislação, informática).
5. **Aposta em metodologias formativas mais práticas e em contexto de trabalho/ organizacional.** A este nível, refira-se a formação-acção como exemplo de boas práticas.
6. **Promoção/ progressão na carreira associada à frequência de formação.** É importante prever o impacto da formação profissional na avaliação de desempenho e conseqüentemente na carreira profissional dos trabalhadores.
7. **Articulação entre os conteúdos formativos e a realidade da Administração Local.** Importa acautelar o recrutamento/ aproveitamento de formadores/ especialistas com grande conhecimento da realidade da Administração Local.
8. **Incremento da cultura de diagnóstico pelas autarquias.** É importante a utilização do diagnóstico como instrumento de planeamento e adopção de modalidades e metodologias de formação mais ajustadas às necessidades de cada autarquia/ serviço. Neste contexto, a avaliação de desempenho para a elaboração de planos de formação pelos dirigentes/ chefias poderá funcionar como um instrumento de levantamento das necessidades de formação dos trabalhadores.
9. **Aumento da formação interna.** Esta passará pela disponibilização de maior oferta de formação interna pelas autarquias.
10. **Aposta na formação de chefias/ dirigentes.** Através da organização de acções de formação para dirigentes/ chefias orientadas para a mudança organizacional, a maior participação de dirigentes/ chefias em formação motivará os trabalhadores para a formação.
11. **Oferta formativa ajustada aos grupos profissionais.** Existência de ofertas modulares e flexíveis adequadas às necessidades dos diferentes grupos profissionais (e.g. operário e auxiliar).

12. **Avaliação periódica das entidades formativas.** Qualquer formação deverá ser acompanhada por dispositivos de avaliação dos seus impactos no desempenho profissional dos grupos profissionais.
13. **Aposta na figura dos *smart trainers*.** Esta estratégia assenta na obrigatoriedade de o trabalhador que frequentou a formação disseminar os respectivos conteúdos e competências pelos outros colegas e membros da equipa de trabalho/ serviço.

Nos últimos anos, os grandes avanços em matéria de qualificações registados com as experiências dos programas PROFAP<sup>126</sup> e FORAL<sup>127</sup> perfilam que a aposta na formação constitui um importante instrumento na definição de um rumo estratégico para a qualificação dos recursos humanos da Administração Local.

A este nível, e apesar dos significativos esforços realizados, as assimetrias visíveis nos municípios que investiram na formação profissional, promovendo condições para o envolvimento e participação dos diferentes grupos profissionais nas acções de formação, ilustram várias "velocidades" de qualificação. Daí, o conhecimento aprofundado, selectivo e segmentado, dos "retratos municipais" constituir-se-á numa base de a formulação de orientações estratégicas flexíveis e diferenciadas ao nível da formação profissional.

### 3.3.3. Investimento numa "cultura de aprendizagem contínua"

Apesar dos avanços registados nos últimos anos ao nível do investimento formativo, através do diagnóstico da situação da formação profissional na Administração Local (Canário *et al.*, 2002) e, numa fase posterior, da avaliação do impacto da mesma (Nóvoa, Cabrito e Canário, 2006), a realidade autárquica portuguesa não tem, ainda, implementada uma verdadeira "cultura de formação" pró-activa e estratégica adequada à modernização em curso, nas suas várias dimensões.

<sup>126</sup> Programa de Formação para a Administração Pública, incluído no Programa de Formação Profissional e Emprego, Eixo I do QCA II.

<sup>127</sup> Programa de Formação para a Administração Local, assente nas medidas apoiadas pelo Fundo Social Europeu do Eixo Prioritário 1 "Apoio ao Investimento Municipal e Intermunicipal" dos Programas Operacionais Regionais, integrados no QCA III.

Na realidade, o processo de reforma e modernização da administração pública portuguesa, que implicará uma transferência gradual de competências para as autarquias, não contemplou, ou pelo menos não tinha contemplado aquando da realização do diagnóstico no âmbito do *Programa Foral*, uma política de formação que apostasse de forma eficaz e eficiente na valorização dos recursos humanos em termos de competências e de desenvolvimento organizacional.

Em matéria de melhoria de qualificações na Administração Local existem ainda significativas margens de progressão. O salto qualitativo nesse domínio exige reforçar a figura dos gestores de formação na grande maioria dos serviços públicos locais. Com efeito, percebeu-se a importância da figura dos gestores de formação como verdadeiros agentes dinamizadores, capazes de compatibilizar a intervenção formativa com as necessidades inerentes aos processos de modernização e reorganização de serviços induzidos pela aplicação de tecnologias de informação e comunicação.

Por sua vez, o potencial pedagógico e produtivo da metodologia de formação-acção introduziu, sem dúvida, uma maior abertura à exploração de novas metodologias de intervenção que favoreceram uma maior articulação entre contextos de trabalho e formação. Igualmente, é de se referir o balanço positivo resultante do diagnóstico de necessidades de formação realizado por alguns municípios que destacaram a importância deste poderoso instrumento na definição de políticas e estratégias integradas de desenvolvimento organizacional. Por fim, é fundamental incorporar, na intervenção formativa, um sistema de avaliação integrado, que contemple a avaliação dos impactos da formação ao nível das necessidades concretas dos participantes e dos serviços, apontando para a qualidade e eficácia da formação.

Confrontados com a realidade portuguesa, solicitamos aos especialistas/eleitos que sinalizassem algumas das tendências no sentido de se instituir uma "cultura de aprendizagem contínua" na Administração Local. Atente-se ao conjunto de tendências a seguir enunciadas.

1. **Modelos formativos que promovam a qualificação individual e organizacional.** Importa incorporar a formação no quotidiano da aprendizagem e de construção de competências individuais e colectivas.
2. **Difundir metodologias formativas diversificadas.** Recurso às várias combinatórias possíveis de metodologias formativas, utilizando todo o potencial das novas tecnologias (e.g. formação à distância, formação em alternância, *e-learning*, o *b-learning*).

3. **Obrigatoriedade da figura do gestor de formação em todas as autarquias.** Este seria responsável pelo diagnóstico, planeamento e implementação dos planos de formação.
4. **Ações de formação orientadas para cada grupo profissional.** Tal pressupõe a implementação de medidas que promovam a igualdade no acesso à formação dos diferentes grupos profissionais e a articulação das autarquias com as entidades formadoras (internas e externas).
5. **Criação de uma rede territorial de formação.** O agrupamento de vários municípios para a organização de acções de formação poderá constituir-se numa alternativa adequada e rentável face aos recursos/meios disponíveis.
6. **Promoção de acções de sensibilização.** Estas iniciativas contribuem para o desenvolvimento de uma atitude dos trabalhadores favorável à aprendizagem ao longo da vida.
7. **Reprodução/ replicação de boas práticas formativas.** Estas podem contribuir para impulsionar uma mudança da cultura organizacional.
8. **Deslocalização das entidades formativas.** Uma maior mobilidade das entidades formativas permitirá que os trabalhadores de qualquer região do país possam frequentar formação, contribuindo para atenuar as assimetrias geográficas.
9. **Implementação de um programa nacional de formação para a Administração Local.** Continuidade e persistência na adopção de modelos pedagógicos de formação e aprendizagem ao longo da vida.
10. **Criação de uma estrutura nacional responsável pela concepção de uma estratégia de formação adequada às especificidades de cada região/ município.**

Tal como já foi referido, a experiência do *Programa Foral* foi positiva na redução das assimetrias no acesso à formação por parte de certos grupos profissionais, nas inovações nas modalidades de intervenção formativa e na relevância da avaliação da formação. Presentemente, importa dar continuidade a esse programa, no quadro das prioridades estratégicas no novo Programa Operacional Potencial Humano (POPH), articulando políticas e instrumentos actualmente disponíveis no campo da Educação e Formação dos Adultos, com a modernização da Administração Local. A proposta de uma estratégia de intervenção implica ter presente simultaneamente uma abordagem sistémica e específica à dimensão territorial e humana dos municípios.

## CAPÍTULO IV

### “Retratos” Municipais Dinâmicas e Configurações Profissionais e Formativas

Ao longo do *Capítulo IV* apresentam-se os vários retratos municipais que resultaram de um ensaio tipológico de classificação dos municípios de Portugal continental. Tendo sido identificados seis *clusters* ilustrativos das dinâmicas profissionais e formativas da Administração Local, iremos apresentar os principais indicadores que foram alvo de selecção para a sua construção, sendo que estes se inserem, maioritariamente, nas dimensões organizacional, profissional e formativa constantes nos Balanços Sociais. A análise inter e intra *clusters* permitir-nos-á definir e contrastar as principais dinâmicas que caracterizam a Administração Local.

Numa fase posterior, e considerando a necessidade de aprofundar aquelas dinâmicas, apresentam-se os *Estudos de caso* realizados. Após uma caracterização genérica do respectivo enquadramento da actuação municipal, são analisadas as informações recolhidas tendo em conta o perfil dos grupos profissionais envolvidos neste estudo. Será dada particular atenção às estratégias dos actores, já que constituem um dos elementos a integrar na construção de tendências futuras de emprego e formação no horizonte temporal dos próximos 5 a 10 anos.

#### 1. Configurações dos *Clusters* Municipais

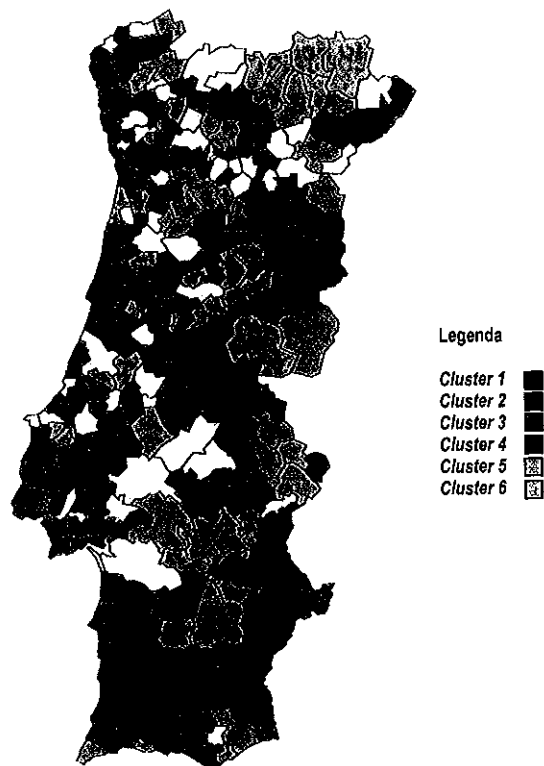
Neste capítulo apresentam-se os vários retratos municipais que resultaram de um ensaio tipológico de classificação dos municípios de Portugal continental. A lógica prosseguida foi a de tentar encontrar aglomerados de municí-



Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5	Cluster 6
Paredes Paredes de Coura Penacova Penafiel Porto Póvoa de Varzim Santarém Santiago do Cacém São João da Madeira São João da Pesqueira Sardoal Semancelhe Setúbal Sintra Sobral Monte Agraço Sousel Taruca Trofa Vale de Cambra Valongo Vieira do Minho Vila do Conde Vila Franca de Xira Vila Nova de Gaia Viseu	Salvátara de Magos Serpa Sertã Silves Trancoso Vendas Novas Vila Pouca de Aguiar Vila Velha de Ródão Vinhais				

Fonte: Ensaio tipológico de classificação dos municípios de Portugal continental, 2008

Mapa 1 – Distribuição territorial dos seis clusters



Fonte: Ensaio tipológico de classificação dos municípios de Portugal continental, 2008

Em termos da sua distribuição territorial por Portugal continental, é possível verificar que há, em termos genéricos, uma distribuição que segue algumas lógicas específicas. Estas prendem-se com a litoralização e interioridade, bem como com a localização no norte, centro ou sul. Teremos oportunidade de aprofundar cada uma destas lógicas aquando da análise mais exaustiva de cada um dos clusters.

Numa análise mais pormenorizada da distribuição territorial dos clusters expressa na quadro que se segue (cf. Quadro 58), pode-se aferir que apenas os clusters 1 e 4 integram municípios localizados em todas as regiões de Portugal continental, apesar de a maioria se localizar mais na região Norte e Centro. É de referir, ainda, que, na região de LVT, o cluster 1 apresenta a percentagem relativa mais significativa (18,8%). Pelo contrário, os municípios que integram o cluster 2 são provenientes, sobretudo, do Alentejo, seguido, com menor proporção, da região Centro. Já o cluster 3 é mais representativo da região Centro, com uma percentagem de 64% dos municípios. A região do Algarve apresenta-se representada em todos os clusters, com excepção do cluster 3, se bem que o seu peso seja relativamente residual face aos assumidos nas outras regiões. Mesmo assim, é ao nível do cluster 4 que os municípios do Algarve têm maior expressão estatística (10,5%).

Quadro 58 – Distribuição dos Clusters por regiões (% Linha)

	Região									
	Norte		Centro		Lisboa/Vila do Conde		Alentejo		Algarve	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Cluster 1	24	37,5	22	34,4	12	18,8	3	4,7	3	4,7
Cluster 2	9	18,8	10	20,8	-	-	25	52,1	4	8,3
Cluster 3	2	8,0	16	64,0	2	8,0	5	20,0	-	-
Cluster 4	10	26,3	16	42,1	2	5,3	6	15,8	4	10,5
Cluster 5	11	31,4	13	37,1	-	-	8	22,9	3	8,6
Cluster 6	9	36,0	10	40,0	-	-	5	20,0	1	4,0

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006) / Ensaio tipológico

## 1.2. Análise das dinâmicas inter-clusters

Neste ponto iremos proceder a uma análise inter-clusters com base nos indicadores mais relevantes, de modo a ilustrar as dinâmicas diversifica-

das ao nível de emprego e formação atrás referidas. Iniciaremos com os indicadores de contexto sócio-demográfico e de intervenção, passando pelos da situação e formação profissional dos recursos humanos da Administração Local.

### 1.2.1. Contexto sócio-demográfico e intervenção municipal

Face aos indicadores de contexto sócio-demográfico, e utilizando a análise da densidade populacional e do índice de desenvolvimento social, é possível apreciar, comparativamente, os *clusters* 1 e 2 como sendo opostos: maior densidade populacional (849,6) e maior índice de desenvolvimento social (0,91); menores valores de densidade populacional (31,2) e de índice de desenvolvimento social (0,87), respectivamente. Os *clusters* 3, 4 e 6 têm idêntico índice de desenvolvimento social (0,90), mas variam face aos valores da sua densidade populacional (cf. Quadro 59).

Quadro 59 – Valores médios de enquadramento sócio-demográfico dos *clusters*

	Densidade Populacional (DP)	Índice de desenvolvimento social (IDS)
<b>Cluster 1</b>	849,6	0,91
<b>Cluster 2</b>	31,2	0,87
<b>Cluster 3</b>	212,1	0,90
<b>Cluster 4</b>	156,5	0,90
<b>Cluster 5</b>	133,4	0,89
<b>Cluster 6</b>	107,9	0,90

Fonte: DGAL: Administração Local em Números, 2005 / Ensaio tipológico

No que respeita aos indicadores de intervenção municipal, destaca-se o *cluster* 1, concentrando 50,3% do total de equipamentos existentes, seguindo-se o *cluster* 4, com apenas 12,6%, e o *cluster* 6, com 10,8% (cf. Quadro 60).

Quadro 60 – Total de equipamentos por *cluster*

	Total de equipamentos	%	Média nº de equipamentos por município
<b>Cluster 1</b>	15 095	50,3	236
<b>Cluster 2</b>	2 884	9,6	60
<b>Cluster 3</b>	2 374	7,9	95
<b>Cluster 4</b>	3 780	12,6	99
<b>Cluster 5</b>	2 635	8,8	75
<b>Cluster 6</b>	3 237	10,8	129
<b>Total</b>	<b>30 005</b>	<b>100</b>	<b>253</b>

Fonte: DGAL: Administração Local em Números, 2005 / Ensaio tipológico

Verificando a distribuição do número médio de equipamentos por municípios por *cluster*, observa-se que é o *cluster* 1 que apresenta o maior número médio de equipamentos por municípios (236), seguido pelo *cluster* 6 (129) (cf. Quadro 60). A sua distribuição por região permite perceber que se destacam os municípios da região de Lisboa e Vale do Tejo, onde a média de equipamentos é de 366, seguindo-se os municípios constituintes da região Norte, com 270 equipamentos em média. O *cluster* 2 é o que apresenta menor média de equipamentos municipais, sendo que essa realidade se espelha na distribuição regional (cf. Quadro 61).

Quadro 61 – Número médio de equipamentos municipais dos *clusters*, por região

	Norte	Centro	Lisboa e Vale do Tejo	Alentejo	Algarve
<b>Cluster 1</b>	270	146	366	206	129
<b>Cluster 2</b>	87	49	-	55	61
<b>Cluster 3</b>	166	91	197	38	-
<b>Cluster 4</b>	143	97	49	66	77
<b>Cluster 5</b>	73	79	-	71	77
<b>Cluster 6</b>	170	124	-	82	58

Fonte: DGAL: Administração Local em Números, 2005 / Ensaio tipológico



### 1.2.2. Recursos Humanos: vertente do emprego

Tendo em conta a realidade do emprego na Administração Local, e distribuindo o total de efectivos pelos *clusters*, o *cluster 1* detém a maioria relativamente ao total de efectivos, compreendendo 52,3%, seguindo-se o *cluster 4*, com 15,2%. Em sentido contrário, encontram-se os municípios que integram os *clusters 6* e *3*, com os valores mais baixos: 7,5% e 6,4%, respectivamente (cf. Quadro 62).

Quadro 62 – Total de efectivos por *cluster*

	Total	%
<b>Cluster 1</b>	52 691	52,3
<b>Cluster 2</b>	10 056	10,0
<b>Cluster 3</b>	6 413	6,4
<b>Cluster 4</b>	15 322	15,2
<b>Cluster 5</b>	8 773	8,7
<b>Cluster 6</b>	7 530	7,5
<b>Total</b>	<b>100 785</b>	<b>100</b>

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006) / Ensaio tipológico

Face à distribuição das categorias profissionais por *cluster*, é de referir que todos revelam um traço comum que se prende com os pesos relativos superiores nas categorias de auxiliar e de operário. Porém, é no *cluster 4* que os trabalhadores afectos a actividades relacionadas com a categoria de auxiliar assume a proporção relativa superior (39,8%). Em seguida, são os trabalhadores operários que mais se encontram representados nos municípios do *cluster 2* (30,3%). A categoria profissional seguinte mais representada diz respeito ao técnico superior e esta tem maior expressão relativa no *cluster 1* (13,4%), embora haja uma importante variação nos seus pesos nos outros *clusters*. Os trabalhadores afectos a actividades administrativas têm, igualmente, um peso relativo mais significativo no *cluster 4* (13,2%), seguindo uma distribuição relativamente homogénea pelos *clusters*.

Quadro 63 – Categoria profissional por *clusters* (% na vertical)

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5	Cluster 6
<b>Dirigente</b>	2,4	1,5	2,2	2,0	2,0	2,4
<b>Técnico Superior</b>	13,4	8,8	10,6	10,1	12,1	9,9
<b>Informático</b>	1,1	1,1	1,0	0,9	1,0	1,2
<b>Técnico</b>	1,9	1,7	1,5	2	2,1	1,2
<b>Técnico Profissional</b>	9,7	6,1	6,6	7,5	7,4	6,4
<b>Administrativo</b>	12	11,3	12,4	13,2	11,6	12,6
<b>Operário</b>	16,2	30,3	23,1	20	23,1	26,6
<b>Auxiliar</b>	33	37,2	37,9	39,8	38	35,2
<b>Pessoal de Apoio Educativo</b>	2,0	0,3	1,3	0,9	1,0	0,4
<b>Bombeiros</b>	3,4	0,0	1,2	0,6	0,3	0,6
<b>Outros grupos</b>	4,8	1,7	2,3	3,0	1,4	3,5

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006) / Ensaio tipológico

Tendo em conta a distribuição do total dos efectivos do sexo masculino, em relação aos do sexo feminino, a tendência para a masculinização ser mais acentuada reside, em especial, nos *clusters 2* (69,1%) e *6* (64,7%). Apenas o *cluster 4* apresenta a percentagem relativa de efectivos do sexo feminino mais elevada, mesmo assim, não indo além dos 46,6% (cf. Quadro 64).

Quadro 64 – Total de efectivos dos *clusters*, por sexo (% em Linha)

	Masculino	Feminino
<b>Cluster 1</b>	56,6	43,4
<b>Cluster 2</b>	69,1	30,9
<b>Cluster 3</b>	56,3	43,7
<b>Cluster 4</b>	53,4	46,6
<b>Cluster 5</b>	59,8	40,2
<b>Cluster 6</b>	64,7	35,3
<b>Total</b>	<b>58660</b>	<b>42125</b>

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006) / Ensaio tipológico

A distribuição etária dos efectivos permite-nos analisar quais os *clusters* que apresentam um relação de emprego assente em trabalhadores mais jovens, adultos ou envelhecidos. Assim, os efectivos com idades compreendidas entre os 25 e os 54 anos prevalecem em todos os *clusters*, sendo mais expressivos

no *cluster 1* (85,6%). Por oposição, o *cluster 2* apresenta a percentagem relativa mais elevada de emprego envelhecido, ou seja, trabalhadores com 55 ou mais anos (16,4%). Empregando trabalhadores com menos de 25 anos temos, sobretudo, os municípios que se localizam nos *clusters 4* e *5* (ambos com 3,1%).

Quadro 65 – Emprego jovem, adulto e envelhecido por *cluster* (% em Coluna)

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5	Cluster 6
Emprego jovem (menos de 25 anos)	2,7	2,2	2,9	3,1	3,1	2,0
Emprego adulto (com 25 a 54 anos)	85,6	81,5	82,3	82,5	83,8	83,0
Emprego envelhecido (com 55 ou mais anos)	11,7	16,4	14,7	14,5	13,1	15,0

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006) / Ensaio tipológico

Os efectivos com o 1.º Ciclo de Ensino Básico são os mais representados em todos os *clusters*, podendo destacar-se o *cluster 2* como aquele que apresenta a maior percentagem relativa (37,4%), seguido do *cluster 6* (36%). O *cluster 1* destaca-se, pelo contrário, como integrando municípios com trabalhadores que detêm o curso médio e superior (21,5%) ou secundário (com 20,5%). Porém, convém não ignorar que muitos dos municípios possuem ainda, uma percentagem muito significativa de trabalhadores com apenas 4 anos de escolaridade (27,9%).

Quadro 66 – Nível de escolaridade dos efectivos por *cluster* (% em Coluna)

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5	Cluster 6
1.º Ciclo do ensino básico (4.º ano)*	27,9	37,4	33,2	30,5	32,3	36,0
2.º Ciclo do ensino básico (6.º ano)	13,8	14,2	14,6	17,8	14,5	14,7
3.º Ciclo do ensino básico (9.º ano)	16,3	13,4	15,6	14,1	13,6	13,2
Secundário (12.º ano)**	20,5	21,9	19,6	21,9	21,6	19,2
Curso médio e Superior***	21,5	13,0	17,0	15,7	18,0	16,9

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006) / Ensaio tipológico

\* Foram incluídos os que não completaram o 4.º ano (menos de 4 anos de escola)

\*\* Foram incluídos os que não completaram o 12.º (11 anos de escola).

\*\*\* Foram incluídos os graus de Bacharelato, Licenciatura, Mestrado e Doutoramento

Da análise da relação jurídica de emprego, a nomeação apresenta-se mais representativa no *cluster 1* (83,3%) e menos no *cluster 4* (74,3%). É neste *cluster* que se localizam os municípios que apresentam o valor relativo mais expressivo dos contratos a termo (19,5%). Os municípios que têm vindo a recrutar trabalhadores têm recorrido à figura do contrato de prestação de serviços, em especial os que integram o *cluster 5* (4,5%).

Quadro 67 – Relação jurídica de emprego (% em Coluna)

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5	Cluster 6
Nomeação	83,3	80,6	79,3	74,3	74,7	81,7
Contrato Administrativo de Provisão	1,1	0,7	0,8	1,7	0,7	0,5
Contrato a Termo (certo, incerto e resolutivo)	9,0	12,7	14,0	19,5	14,2	11,4
Prestação Serviços	3,8	3,4	3,4	2,8	4,5	3,2
Requisição/Destacamento	0,8	0,4	0,6	0,4	1,3	1,0
Trabalho por tempo indeterminado	0,0	0,0	0,2	0,0	0,4	0,0
Outra situação	1,7	2,2	1,5	1,6	3,7	2,2

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006) / Ensaio tipológico

Quanto à antiguidade importa destacar os efectivos há menos de 10 anos ao serviço, que se apresentam maioritários nos municípios que integram o *cluster 5* (55,8%). Em sentido contrário, os municípios do *cluster 6* apresentam o peso relativo de efectivos com 20 ou mais anos ao serviço mais elevado (33,7%).

Quadro 68 – Antiguidade dos efectivos (% em Coluna)

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5	Cluster 6
Até 10 anos	38,9	43,2	46,3	45,8	55,8	36,0
De 10 até 20 anos	32,8	31,4	28,0	30,6	26,5	30,3
Com 20 ou mais anos	28,3	25,5	25,8	23,5	17,7	33,7

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006) / Ensaio tipológico

Com base nas modalidades de horário praticado pelos trabalhadores, é possível, neste momento, verificar que em todos os *clusters* prevalece o horário rígido de trabalho, sendo mais expressivo no *cluster 2* (90,7%) e menos no *cluster 1* (54,3%). Ainda, no *cluster 1* destaca-se a importância das percentagens relativas ao tipo de horário flexível e de jornada contínua, ambos com 11,5%. Com uma significativa tendência para a flexibilidade dos horários praticados, importa referir, igualmente, os *clusters 3, 4 e 6*, embora apresentando percentagens relativas menores (cf. Quadro 68).

Quadro 69 – Modalidades de horário praticado (% em Coluna)

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5	Cluster 6
Rígido	54,3	90,7	80,0	82,6	86,8	86,8
Flexível	11,5	0,7	3,3	1,8	1,6	4,2
Desfasado	5,7	0,2	0,0	0,5	1,0	1,5
Jornada contínua	11,5	2,3	5,1	4,7	1,8	2,1
Turnos	8,0	0,9	2,9	2,8	0,9	4,1
Trabalhador-Estudante	1,1	0,5	1,1	0,5	0,4	1,1
Assistência e dependentes	0,5	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1
Tempo parcial	0,5	0,5	1,5	1,2	2,0	0,0
Isenção	5,6	3,3	3,7	5,6	5,1	0,2
Semana de 4 dias	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Não sujeição a horário de trabalho	1,2	0,5	2,3	0,2	0,5	0,0

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006) / Ensaio tipológico

Por último, atente-se à mobilidade definida pelas entradas e saídas de efectivos em função dos *clusters*. Considerando que há uma variação positiva no número de efectivos para o geral dos municípios, é relevante destacar que apenas os municípios que integram o *cluster 2* conheceram uma diminuição do seu quadro de efectivos, tendo saído mais trabalhadores do que entrado. É ao nível do *cluster 1* que se verificou o maior número de entradas face às saídas dos efectivos, sendo seguido pelo *cluster 5* (15,2%). Já no que concerne às saídas, destaca-se o *cluster 4* (11,5%).

Quadro 70 – Mobilidade dos efectivos (% em Coluna)

	Entradas (%)	Saídas %	Varição (N)
Cluster 1	50,6	52,9	+ 762
Cluster 2	7,2	9,8	- 52
Cluster 3	5,8	7,0	+ 23
Cluster 4	13,4	11,5	+ 386
Cluster 5	15,2	10,4	+ 630
Cluster 6	7,7	8,4	+ 92
<b>Total</b>	<b>9188</b>	<b>7347</b>	<b>+ 1 841</b>

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006) / Ensaio tipológico

### 1.2.3. Recursos Humanos: vertente da formação

Antes de iniciar a análise sobre o investimento em formação profissional, importa ter presente que há alguns municípios que declararam não ter participado em nenhuma acção de formação no ano 2006. No total foram 18 municípios distribuídos pelos *clusters*, sendo que o *cluster 2* integra sete municípios que não participaram em formação profissional. Apenas um município do *cluster 1* e um do *cluster 6* declararam não ter participado em nenhuma formação profissional.

No que respeita ao investimento em formação profissional, o *cluster 1* surge novamente em primeiro lugar, representando 52,7% das acções realizadas, seguindo-se o *cluster 5*, com 13,4%. Relativamente ao valor gasto em formação, o *cluster 1* destaca-se, como seria de esperar, com 57,4%, seguindo-se o *cluster 3*, com 16,5%, surgindo apenas em terceiro lugar o *cluster 5* (11,3%). O custo médio das acções de formação apresenta-se mais elevado no *cluster 3* que, como vimos atrás, direccionou as acções de formação para os quadros dirigentes e técnicos superiores, em regra, mais caras.

Quadro 71 – Investimento em formação profissional

	Número de acções de formação	%	Valor gasto (€)	%	Custo médio das acções de formação (€)
Cluster 1	6350	52,7	1934374	57,4	305
Cluster 2	857	7,1	151388	4,5	177
Cluster 3	1201	10,0	556682	16,5	464
Cluster 4	1437	11,9	217066	6,4	151
Cluster 5	1613	13,4	379492	11,3	235
Cluster 6	594	4,9	131500	3,9	221
<b>Total</b>	<b>12052</b>	<b>100</b>	<b>3370502</b>	<b>100</b>	<b>280</b>

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)/ Ensaio tipológico

Quanto à natureza das acções de formação, existe um forte recurso a acções externas em todos os clusters, muito especialmente nos clusters 2 e 6. Ao nível da realização de acções de formação de natureza interna, importa referir o cluster 3 como aquele que mais se destaca do conjunto (41%).

Quadro 72 – Natureza das acções de formação (% em Linha)

	Internas	Externas
Cluster 1	28,9	70,9
Cluster 2	10,3	89,7
Cluster 3	41,0	59,1
Cluster 4	12,3	87,7
Cluster 5	27,3	72,7
Cluster 6	11,1	88,9

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)/ Ensaio tipológico

Quanto aos custos associados face à natureza das acções de formação, os clusters 3 e 1 despenderam mais dinheiro em acções internas (60,3% e 58,1%, respectivamente), do que os restantes clusters, em que os maiores

encargos foram aplicados em acções externas, quase na totalidade nos clusters 6 e 4 (98,2% e 95,7%, respectivamente).

Quadro 73 – Encargos por natureza das acções de formação (% em Linha)

	Internas	Externas
Cluster 1	58,1	41,9
Cluster 2	15,5	84,5
Cluster 3	60,3	39,7
Cluster 4	4,3	95,7
Cluster 5	36,8	63,2
Cluster 6	1,8	98,2

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)/ Ensaio tipológico

Relativamente à duração das acções de formação, em todos os clusters prevalecem as acções com menos de 30 horas, seguindo-se as acções entre 30 e 59 horas. Destacam-se os clusters 1 e 5 por serem os que apresentam maiores percentagens de acções de formação de longa duração (com 120 ou mais horas).

Quadro 74 – Duração das acções de formação (% em Coluna)

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5	Cluster 6
Com 120 ou mais horas	5,3	1,9	2,5	1,3	4,6	3,5
De 60 a 119 horas	5,0	2,0	9,1	1,7	1,1	2,7
De 30 a 59 horas	19,0	16,3	12,6	11,9	25,2	15,8
Menos de 30 horas	70,4	79,8	75,9	85,1	69,1	77,9

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006)/ Ensaio tipológico

No que respeita às participações em acções de formação, surge novamente e como seria de esperar, o cluster 1, com 77,5% do total de participações, seguindo-se, a uma distância muito grande, o cluster 4, com apenas 6,6%. Os clusters 2 e 6 apresentam as menores taxas de participação (3% e 2,8% respectivamente).

Quadro 75 – Total de participações

	Número de participações	%
Cluster 1	49 788	77,5
Cluster 2	1 900	3,0
Cluster 3	3 485	5,4
Cluster 4	4 264	6,6
Cluster 5	3 018	4,7
Cluster 6	1 798	2,8
<b>Total</b>	<b>64 253</b>	<b>100</b>

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006) / Ensaio tipológico

Analisando agora as participações nas acções de formação por categorias profissionais, destaca-se, desde logo, a categoria do técnico superior como a que mais participa em acções de formação em todos os clusters. Em seguida, o administrativo tem sido o alvo privilegiado de acções de formação nos vários clusters, à excepção do cluster 1. Neste, logo a seguir aos técnicos superiores, foram os auxiliares que mais beneficiaram de acções de formação (16,6%), sendo seguidos, em terceiro lugar, pelos administrativos (14,7%). Também nos clusters 3 (11,6%), 4 (16,1%) e 5 (20%) surgem os efectivos ligados às actividades administrativas em terceiro lugar, destacando-se o cluster 6 em que surge nesse lugar os técnicos profissionais (10,9%) e os dirigentes (10,3%).

Quadro 76 – Participações em acções de formação por categoria profissional (%)

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5	Cluster 6
Dirigente	11,2	10,2	8,6	8,4	6,6	10,3
Técnico Superior	27,6	24,9	27,5	24,8	23,0	24,7
Informática	2,5	1,4	2,1	1,6	1,6	1,7
Técnico	2,3	2,8	4,4	4,1	4,5	2,6
Técnico Profissional	12,9	7,8	8,1	10,7	8,5	10,9
Administrativo	14,7	23,5	26,3	24,9	20,4	25,8
Operário	7,9	15,2	9,2	6,4	13,2	7,1
Auxiliar	16,6	10,6	11,6	16,1	20,0	9,8
Bombeiros	0,9	0,4	0,3	1,5	1,2	2,2
Outros grupos	3,4	3,2	1,9	1,5	0,8	4,8
<b>Total</b>	<b>49788</b>	<b>1900</b>	<b>3485</b>	<b>4264</b>	<b>3018</b>	<b>1798</b>

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006) / Ensaio tipológico

Relativamente ao número médio de horas dispendido em formação, o cluster 3 apresenta-se como sendo o que, em média, mais horas de formação por participação realizou (29,6 horas). Em sentido oposto, surge o cluster 1, com apenas 14 horas em média.

Quadro 77 – Número médio de horas dispendido em formação por participação

	Total de horas dispendido em formação/ Número de participações em acções de formação
Cluster 1	14,3
Cluster 2	20,1
Cluster 3	29,6
Cluster 4	19,0
Cluster 5	18,6
Cluster 6	24,3

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006) / Ensaio tipológico

Tendo em atenção agora as horas dispendidas em acções de formação por categorias profissionais por clusters, observam-se realidades diversas. Desde já, nos clusters 1 e 3 são mais expressivas as horas gastas em acções de formação pelos técnicos superiores (24,9% e 27% respectivamente). Nos restantes clusters surgem, primeiro, os administrativos com mais horas de formação, seguidos dos técnicos superiores. Apenas no cluster 1 surgem os auxiliares em segundo lugar, com 17,8%, seguido dos administrativos (17,5%). O cluster 3 destaca-se por apresentar a maior taxa de horas de formação dispendidas pelos dirigentes (11,6%).

Quadro 78 – Total de horas em acções de formação por categoria profissional (%)

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5	Cluster 6	
Dirigente	7,0	8,6	11,6	7,3	7,3	6,9	
Técnico Superior	24,9	22,2	27,0	22,0	21,7	21,8	
Informática	1,6	1,3	4,1	1,3	1,3	0,8	
Técnico	2,4	2,0	6,4	4,9	4,3	1,9	
Técnico Profissional	11,7	10,5	8,8	10,1	10,5	15,4	
Administrativo	17,5	28,4	24,8	34,9	25,	28,5	
Operário	11,7	8,7	7,5	4,2	9,4	5,3	
Auxiliar	17,8	15,7	7,7	12,2	13,8	10,8	
Bombeiros	3,2	0,0	0,3	2,2	1,4	3,3	
Outros grupos	2,3	2,6	1,8	0,8	5,0	5,4	
Total de Horas	N	711936,5	38165	103244	80906	56132	43781
%		100	100	100	100	100	100

Fonte: DGAL (Balanços Sociais, 2006) / Ensaio tipológico

## 2. Tipologia de Retratos Municipais

Tendo em conta o comportamento relativo, singular ou partilhado<sup>130</sup> dos indicadores utilizados e a distribuição dos municípios que compõem os diferentes *clusters*, iremos caracterizá-los um a um de modo a realçar os traços que contribuem para conferir um certo “retrato” distinto e coerente. Para isso, destacaremos, sobretudo, os indicadores<sup>131</sup> que mais contribuem para uma imagem relativamente consistente e comum dos municípios que integram cada *cluster* e, simultaneamente, os que os diferenciam face aos outros *clusters*. Assume-se também que há uma relação de independência entre os indicadores, ou seja, os grupos configuram-se *per se*, sem que seja estabelecida uma relação causal entre os indicadores usados<sup>132</sup>. Por sua vez, esta análise

<sup>130</sup> O comportamento singular de um determinado indicador foi determinado superior ou inferior quando o seu valor se apresentava fora do intervalo de confiança a 95% para a média do mesmo indicador no conjunto dos *clusters* e sempre que esse valor aparecia isolado. O comportamento partilhado foi determinado quando o seu valor se apresentava fora do intervalo de confiança a 95% para a média do mesmo indicador no conjunto dos *clusters*, na companhia de um ou mais valores referentes a outros *clusters* do modelo.

<sup>131</sup> Esta opção não invalida, porém, que se atenda, sempre que seja pertinente, igualmente aos indicadores que se localizam na média do intervalo de confiança do *cluster* em causa.

<sup>132</sup> Foram considerados coeficientes de correlação de Pearson baixos ou moderados (cf. Capítulo I).

pôde ser realizada partindo do pressuposto de se suspender intencionalmente alguns dos indicadores relativos à dimensão dos municípios<sup>133</sup>. Estes foram objecto de uma standardização, pelo que nos foi possível controlar os efeitos que as diferentes escalas dos indicadores poderiam induzir na construção da tipologia.

Por último, as designações encontradas para nomear cada um dos *clusters* prendem-se com os objectivos deste estudo, tendo sido realçada ou a vertente do *emprego* ou da *formação* ou *ambas* face às características dos municípios que integravam os respectivos *clusters*.

### 2.1. Cluster 1 – “Pró-activo”

Este *cluster* é composto por 64 municípios, cuja maior parte se localiza junto à faixa litoral do território nacional, sobretudo a norte do rio Tejo, incluindo 9 concelhos capitais de distrito (Lisboa, Porto, Braga, Aveiro, Coimbra, Faro, Santarém, Setúbal e Viseu) e alguns dos concelhos mais populosos das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, tais como Amadora, Sintra, Oeiras, Matosinhos ou Vila Nova de Gaia. Não surpreenderá, assim, que indicadores como a densidade populacional, o número de equipamentos municipais, a taxa de pessoal com funções técnicas apresentem um comportamento singular, em média, com valores superiores aos dos restantes *clusters*.

Neste *cluster* evidencia-se genericamente uma tendência para os seus municípios apresentarem uma particular tendência para a prática de horários de trabalho em modalidades flexíveis. Além disso, os municípios que compõem este *cluster* destacam-se, também, pelo facto de proporcionarem, em média, um volume maior de formação profissional ao seu pessoal, denotando, em especial, um particular empenho na formação de operários e auxiliares, cujo número médio de horas de formação por trabalhador nestes grupos profissionais é mais elevado relativamente ao que acontece na generalidade dos municípios dos outros *clusters*.

<sup>133</sup> Se assim não fosse, o facto de termos municípios com dimensões diversificadas em termos de recursos humanos e de território, para além das variáveis relacionadas com o volume de recursos provenientes do Estado/ próprias – que não foram directamente contempladas neste modelo tipológico – influenciaria fortemente este processo, criando soluções com dois ou três *clusters* – mínimo/máximo, com uma distribuição muito desequilibrada no que diz respeito ao número de municípios a integrar – desde muitos num *cluster* a poucos noutra. Porém, esta solução estatística abandonada, já que não servia os nossos objectivos de investigação no sentido de se perscrutarem as várias dinâmicas ao nível de emprego e formação dos municípios.



No que respeita aos indicadores com comportamento partilhado, os mesmos mostram que os municípios que compõem este *cluster* se encontram entre os que apresentam maiores índices de desenvolvimento social. Tendencialmente, os municípios deste *cluster* apresentam maiores taxas de feminização do pessoal ao serviço e uma maior aposta em pessoal qualificado, dado que apresentam em média taxas de pessoal com funções não técnicas mais baixas, quadros de pessoal menos envelhecidos e também taxas de precariedade laboral mais reduzidas. Na verdade, está-se perante municípios que detêm as percentagens mais elevadas de trabalhadores com vínculo permanente.

Finalmente, os municípios deste *cluster* revelam particular atenção com o investimento na formação, conforme mostra o facto de os números médios de acções de formação por trabalhador e de horas de formação por trabalhador, no geral e para as diversas categorias profissionais, se apresentarem tendencial e relativamente mais elevados do que nos municípios que formam os restantes *clusters* (pessoal dirigente, pessoal técnico, pessoal administrativo, pessoal informática, pessoal técnico e pessoal técnico-profissional).

Estes traços permitem-nos, desde já, perceber que estamos perante municípios que têm investido na formação profissional de forma consistente, incluindo todos os grupos profissionais. Porém, é de destacar o particular investimento que têm feito ao nível dos grupos profissionais constituídos com menores qualificações, como os auxiliares e os operários que, no conjunto, são mais de 60% do total dos efectivos. Esta maior atenção às necessidades formativas destes grupos profissionais, dadas as suas baixas qualificações escolares e profissionais e as maiores resistências que manifestam à formação profissional, tem vindo a integrar uma das preocupações centrais no âmbito da definição de políticas de formação adoptadas para a Administração Local consubstanciada no Programa *Foral*. Por sua vez, também se poderá perceber até que ponto os resultados das avaliações intercalar e final do mesmo, poderá ter contribuído quer para conferir *visibilidade* à necessidade de formação para estes grupos profissionais em particular, quer para destacar a importância de metodologias de intervenção formativa *inovadoras e diferenciadas* em função dos grupos profissionais, tendo ganho particular relevo a modalidade de *formação-acção* como alternativa à formação convencional em contexto de sala.

Em síntese, atendendo aos indicadores privilegiados, é de se destacar os seguintes traços de definição do "retrato municipal" do *cluster* 1:

- Condições sócio-económicas caracterizadas por uma elevada densidade populacional e um elevado índice de desenvolvimento social;
- Feminização significativa da sua composição profissional associada a baixos índices de envelhecimento;
- Estruturas organizacionais dominadas pela presença de grupos profissionais com níveis de tecnicidade e de escolaridade superiores;
- Regimes de emprego assentes na estabilidade contratual e flexibilidade horária (próxima do que tem vindo a ser entendido por uma certa prática de flexisegurança);
- Investimento na formação profissional generalizado a todos os grupos profissionais, em especial aos que tendem a apresentar menores qualificações escolares e profissionais.

A classificação deste *cluster* de "pró-activo" explica-se pelos traços que evidenciam a incorporação por parte da generalidade dos municípios de uma lógica de desenvolvimento nas vertentes de emprego e formação. Na verdade, estamos perante municípios que, nos últimos anos, assumiram uma atitude pró-activa no sentido de actuarem no quadro das mudanças em curso no que diz respeito às tendências de (re)qualificação dos recursos humanos, combinada por compromissos contratuais assentes na estabilidade laboral e com a adopção de práticas de horários flexíveis. A dotação de uma multiplicidade de competências na lógica da polivalência e de participação nos objetivos definidos pelo serviço permite-lhes a adopção de comportamentos adaptativos, preventivos e inovadores face às incertezas e desafios da envolvente exterior.

## 2.2. Cluster 2 – "Regressivo"

Este *cluster* é o segundo maior do conjunto, integrando 48 municípios. De um modo geral, estes distribuem-se pela região do Alentejo, Alto e Baixo Alentejo e estendem-se territorialmente por outros que formam uma faixa que percorre o interior Centro e Norte do país, não incluindo nenhum município capital de distrito.

O traço mais relevante que caracteriza o comportamento singular deste *cluster* prende-se com a baixa taxa de envolvimento do pessoal em formação,

o que nos permite perceber que este *cluster* reúne os municípios que, comparativa e globalmente, menos se preocuparam com a formação dos seus trabalhadores. Não surpreende que tal aconteça se considerarmos que entre os indicadores partilhados relevam os que indicam estarmos perante um conjunto de municípios com baixas densidades populacionais, baixos índices de desenvolvimento social e com reduzido investimento em infra-estruturas municipais, tal como o baixo número de equipamentos municipais parece demonstrar.

Por sua vez, os quadros do pessoal ao serviço dos municípios deste *cluster* caracterizam-se, essencialmente, por deterem índices de envelhecimento elevados, com pouca mobilidade profissional, assentando, por conseguinte, em trabalhadores com antiguidade média de serviço tendencialmente elevada. Apresentam também uma relativamente reduzida taxa de emprego feminino e um peso relativamente elevado de pessoal com baixas qualificações académicas e profissionais. Tal é duplamente revelado se atendermos que a baixa taxa de pessoal com funções técnicas se articula com uma elevada taxa de pessoal com funções não técnicas. Além disso, neste *cluster* agrupam-se muitos dos municípios que tendem a apresentar altas taxas de rigidez horária (pouca flexibilidade de horários de trabalho) e baixas taxas de movimentação do pessoal ao serviço (estagnação de efectivos).

Finalmente, e em contraste com o que acontece com os municípios do *cluster* 1, os municípios deste *cluster* não parecem revelar particular atenção com o investimento na formação dos seus trabalhadores, conforme mostra o facto de os números médios de acções de formação por trabalhador, seus custos e horas de formação por trabalhador, no geral e para as diversas categorias profissionais, se apresentarem tendencial e relativamente mais baixos do que acontece na generalidade dos municípios que formam os restantes *clusters*.

Em síntese, atendendo aos indicadores privilegiados, são de destacar os seguintes traços de definição do "retrato municipal" do *cluster* 2:

- Condições sócio-económicas caracterizadas por uma baixa densidade populacional, associadas a um baixo índice de desenvolvimento social e um reduzido investimento em infra-estruturas municipais (em especial, número de equipamento sociais);
- Masculinização significativa da composição profissional associada a elevados índices de envelhecimento;
- Estruturas organizacionais dominadas pela presença de grupos profissionais com níveis de tecnicidade e de escolaridade inferiores;

- Rigidez horária associada a baixas taxas de movimentação do pessoal ao serviço;
- Pouco investimento na formação profissional, generalizável aos diferentes dos grupos profissionais.

Na verdade, a classificação deste *cluster* como "Regressivo" explica-se pelos traços que evidencia, ao contrário do que acontece no *cluster* 1, a não incorporação, por parte da generalidade dos municípios, de uma lógica de desenvolvimento nas vertentes de emprego e formação. Ao longo das últimas décadas, a maior parte destes municípios tem vindo a enfrentar constrangimentos diversos de origem territorial, económico e social que contribuíram para moldar, em grande medida, o seu campo de intervenção. O impacto destas tendências pesadas explica, por conseguinte, a actuação destes municípios no sentido da definição das principais missões que os caracterizaram até hoje: a de ser um ou, mesmo, o principal empregador da região envolvente, contribuindo para a atenuação de elevados níveis de desemprego, de vulnerabilidade sócio-económica, de pobreza e exclusão social. Esta vertente associa-se, indiscutivelmente, às especificidades dos problemas sociais que se prendem com o predomínio de um baixo desenvolvimento do sector económico privado, de uma população envelhecida, isolada e distante dos centros urbanos e dos benefícios dos vários serviços aí prestados.

### 2.3. Cluster 3 – "Preventivo"

Este *cluster* contém 25 municípios e, tal como o *cluster* 2, não inclui nenhum município capital de distrito, sendo fundamentalmente constituído por municípios que se localizam a norte do rio Tejo, alguns apresentando altos índices de desenvolvimento social. A sua localização no território apresenta alguma dispersão significativa, a par de uma tendência para ocuparem uma faixa que, partindo da região de Lisboa e Vale do Tejo, se estende em diagonal pelo interior da zona centro do país.

Exceptuando os municípios com maior índice de desenvolvimento social, os restantes municípios deste *cluster* não parecem caracterizar-se por um particular interesse na criação de equipamentos municipais e, do ponto de vista dos recursos humanos municipais, apresentam, comparativamente aos outros *clusters*, algumas singularidades, ainda que o façam por via de indicadores com comportamentos partilhados. Com efeito, os municípios deste *cluster* tendem a apresentar tanto baixas taxas de pessoal técnico, como de pes-

soal não técnico, bem como taxas de rigidez laboral altas e baixas taxas de precariedade do seu quadro de trabalhadores.

Neste *cluster* o único indicador com comportamento singular reside no custo médio de acções de formação por trabalhador que apresenta um valor relativamente elevado. Uma leitura possível desse indicador sugere que os municípios deste *cluster* têm uma posição clara de investimento na formação dos seus trabalhadores. Isso é comprovado pelo comportamento, ainda que partilhado com outros *clusters*, de valores relativamente altos dos números médios de acções de formação por trabalhador, das horas de formação por trabalhador, particularmente do pessoal dirigente mas também das várias categorias dos grupos profissionais que incluem o pessoal técnico e administrativo, não revelando, contudo, o mesmo nível de investimento formativo no pessoal auxiliar e operário.

Face aos maiores investimentos formativos nos grupos profissionais, em detrimento de outros, como, por exemplo, dos auxiliar e operário, é de se prever que a lógica que estes municípios tendem a seguir estará eventualmente próxima da externalização de certos serviços, sobretudo os que envolvem mais mão-de-obra e que se relacionam com actividades de menor valor acrescentado.

Em síntese, atendendo aos indicadores privilegiados, destacaram-se os seguintes traços de definição do "retrato municipal" do *cluster* 3:

- Desiguais condições sócio-económicas caracterizadas por um elevado índice de desenvolvimento social com reduzido investimento em infra-estruturas municipais (em especial, número de equipamentos sociais);
- Masculinização significativa da composição profissional, associada a elevados índices de envelhecimento;
- Estruturas organizacionais dominadas pela presença de grupos profissionais com níveis de tecnicidade e de escolaridade inferiores;
- Rigidez horária associado à estabilidade contratual;
- Custos elevados do investimento da formação profissional, explicável em grande medida, pelo número médio de horas de formação e de acções de formação centrados sobretudo nos grupos profissionais de dirigente, técnico superior, administrativo, informático e técnico profissional.

Em termos gerais, a classificação deste *cluster* de "Preventivo" explica-se pelos traços que evidenciam um esforço crucial na formação profissional dado que os municípios têm vindo a se preparar para as mudanças em curso.

Porém, estes têm seguido estratégias segmentadas de (re)qualificação em função dos grupos profissionais, apostando num núcleo duro constituído por certos perfis profissionais, como os quadros dirigentes e os técnicos superiores. Ou seja, a par de um investimento na dotação de uma multiplicidade de competências, na lógica da polivalência e da participação nos objectivos definidos pelo serviço para estes grupos profissionais, há um "desinvestimento" ao nível dos grupos profissionais mais numerosos e menos qualificados, tais como os operários e auxiliares, na perspectiva de estes, a médio prazo, reduzirem o seu peso no quadro da composição socioprofissional municipal. Esta redução poderá ocorrer por via de reforma, extinção do posto de trabalho/ serviço, *outsourcing*, entre outras modalidades (cf. Capítulo I).

#### 2.4. Cluster 4 – "Defensivo"

Este *cluster* é composto por 38 municípios e inclui as capitais de distrito da Guarda e de Viana do Castelo. Tem a particularidade de conter municípios que se espalham de forma algo pulverizada por todo o território do continente português, com excepção da região do Alentejo. Mesmo assim, é notório que a sua distribuição se localiza tendencialmente mais no litoral, sendo raros os municípios próximos da fronteira espanhola. No geral, agrupa municípios que apresentam baixa densidade populacional e altos índices de desenvolvimento social mas que, tal como os municípios do *cluster* 3, não parecem ter vindo a revelar um particular interesse na criação de equipamentos municipais, salvo nos que apresentam um maior índice desenvolvimento social.

No que respeita à situação profissional dos recursos humanos, os municípios deste *cluster* parecem caracterizar-se por recorrerem, relativamente mais do que os restantes *clusters*, a formas de contratação de pessoal com base em vinculação de natureza precária, como prova o facto de apresentarem uma taxa de precariedade média superior. Este é, de resto, o indicador com o comportamento singular, destacando-se no conjunto dos *clusters* considerados.

Embora partilhados com outros *clusters*, os indicadores referentes à taxa de feminização mostram que é relativamente alta a presença das mulheres nos quadros de pessoal dos municípios. Em todo o caso, parece tratar-se de um *cluster* cujos municípios assentam em recursos humanos pouco qualificados, onde predominam grupos profissionais com funções não técnicas (e.g. administrativos, operários e auxiliares), bem como uma certa rigidez das modalidades de horários praticadas.

No que diz respeito à política de formação profissional, parece ser evidente que estamos perante um conjunto de municípios que tem vindo a investir relativamente pouco no domínio da qualificação dos seus recursos humanos. Tal é o que parece ser provado pelo facto de, no geral e em termos médios, os municípios deste *cluster* serem dos que menos gastam em acções de formação por trabalhador e onde esses mesmos trabalhadores menos horas de formação frequentaram. Efectivamente, os relativamente baixos números médios de horas de formação parecem atingir todos os grupos profissionais que constituem os recursos humanos municipais (desde os quadros dirigentes, técnicos superiores, técnicos, técnico de informática, técnico profissional aos administrativos, operários e auxiliares).

Em síntese, atendendo aos indicadores privilegiados, são de destacar os seguintes traços de definição do "retrato municipal" do *cluster* 4:

- Condições sócio-económicas caracterizadas por uma baixa densidade populacional combinada com elevados índices de desenvolvimento social, apesar de os municípios apresentarem níveis de investimento inferiores em infra-estruturas municipais (em especial, número de equipamento sociais);
- Elevada taxa de precariedade do regime jurídico da relação de trabalho nomeadamente de contratos a termo;
- Feminização superior da composição profissional associada a uma rigidez nas modalidades de horários de trabalho praticadas;
- Estruturas organizacionais dominadas pela presença de grupos profissionais com baixos níveis de tecnicidade;
- Pouco investimento na formação profissional, generalizável aos diferentes grupos profissionais.

De um modo geral, a dinâmica relevante deste *cluster* é conferida apenas ao nível das transformações das relações de trabalho. Ou seja, a possibilidade de se recorrer a regimes de emprego baseados na contratualização a termo tem sido explorada, contribuindo para uma crescente segmentação da relação de trabalho. Esta manifesta-se na heterogeneidade de posições ou situações que caracterizam os trabalhadores consoante a sua relação com a norma do emprego estável. Ao se classificar este *cluster* de "Defensivo", visa-se enfatizar, sobretudo, um comportamento maioritário dos municípios que face às incertezas económicas, tecnológicas e sociais, reage de forma defensiva, em especial, recorrendo às novas formas de contratualização dos recursos humanos, sem se apoiarem numa estratégia de qualificação dos mesmos.

Esta é aferida, em grande medida, pelo pouco investimento na formação profissional em termos do número de horas e de acções de formação, bem como da participação dos vários grupos profissionais.

## 2.5. Cluster 5 – "Híbrido"

Este *cluster* é constituído por um conjunto de 35 municípios que se localizam principalmente na faixa central do território que vai desde a costa do Algarve até à raia Norte com a Galiza, incluindo os municípios de Beja e Portalegre. Atravessado por algumas contradições, segundo revelam os comportamentos médios de alguns indicadores, nele prevalecem municípios que tendem a apresentar uma baixa densidade populacional, combinada com baixos índices de desenvolvimento social e de investimento em equipamentos sociais.

Em termos da situação profissional dos recursos humanos, os municípios deste *cluster* tendem a apresentar os níveis relativamente mais baixos de antiguidade dos trabalhadores que se aliam a um alto nível de entradas e saídas de pessoal. Estes dois indicadores apresentam um comportamento singular neste *cluster*, o que parece induzir que estamos perante municípios que se caracterizam por uma importante mobilidade dos quadros de pessoal. Esta tendência apresenta maior consistência se consideramos os indicadores partilhados relativos à idade média dos trabalhadores e ao nível de escolaridade. Com efeito, os movimentos de entrada e saída de pessoal têm vindo a contribuir para um certo "rejuvenescimento" dos quadros de pessoal dotados de melhores qualificações profissionais, o que contribuirá, em grande medida, para contrabalançar o ainda significativo peso dos grupos profissionais com funções não técnicas (e.g. administrativos, operários e auxiliares). Estas transformações em curso têm estado aliadas a formas flexíveis de horários de trabalho combinadas com uma maior predisposição por parte da maioria dos municípios para investir numa relação de trabalho durável.

Quanto às práticas de formação profissional dos recursos humanos municipais, este *cluster* apresenta, igualmente, dinâmicas que sugerem tendências algo contraditórias. Com efeito, ao lado do relativamente alto número médio de acções de formação por trabalhador e do número médio de horas de formação por trabalhador, observa-se um número médio de horas de formação do pessoal para a generalidade das categorias profissionais, relativamente baixo, revelando que, se para alguns municípios deste *cluster*, a qualificação dos recursos humanos constitui uma prioridade política, para outros está

longe de o ser. Esta dinâmica visível na importância da formação profissional, não é acompanhada pela generalidade dos municípios, dado que, em termos relativos, a média de horas de formação que os trabalhadores frequentaram é inferior.

Em síntese, atendendo aos indicadores privilegiados, são de se destacar os seguintes traços de definição do "retrato municipal" do *cluster* 5:

- Condições sócio-económicas caracterizadas por uma baixa densidade populacional, associadas a um baixo índice de desenvolvimento social e reduzido investimento em infra-estruturas municipais (em especial, número de equipamento sociais);
- Importante instabilidade/ mobilidade dos quadros, de pessoal: níveis relativamente mais baixos de antiguidade dos trabalhadores aliados a um alto nível de entradas e saídas de pessoal;
- Certo "rejuvenescimento" dos quadros de pessoal dotados de melhores qualificações profissionais, a par da presença ainda predominante de grupos profissionais com baixos níveis de tecnicidade;
- Flexibilidade das modalidades de horários de trabalho associadas a uma taxa de precariedade inferior;
- Tendências heterogéneas de investimento na formação profissional, generalizável aos diferentes grupos profissionais.

Assim, ao contrário do que acontece no anterior *cluster*, este *cluster* regista dinâmicas internas diversas de emprego e formação, pelo que se optou pela classificação de "Híbrido". Observa-se uma dinâmica distinta ao nível do emprego, já que este tem vindo a privilegiar grupos profissionais mais jovens e com melhores qualificações profissionais. De uma forma genérica, estes municípios registaram uma mobilidade significativa dos seus quadros de pessoal, sendo que os novos trabalhadores têm conhecido uma relação contratual durável. Igualmente, esta designação pretende ilustrar uma certa dinâmica na formação profissional, no essencial heterogénea e ainda insuficiente à luz dos indicadores utilizados e que caracterizam as práticas dos outros *clusters* (em especial do *cluster* 1 e do 3).

## 2.6. Cluster 6 – "Estagnado"

Este *cluster*, que inclui as capitais de distrito de Évora, Vila Real e Beja, é constituído por um conjunto de 25 municípios que se localizam

sobretudo na faixa central do território que vai desde o Alentejo Central até à raia Norte com a Galiza. Sem que nenhum dos indicadores apresente um comportamento singular que forneça a este *cluster* uma marca distintiva face aos outros, prevalecem nele os municípios que tendem a ter uma baixa densidade populacional conjugada com altos índices de desenvolvimento social.

Considerando a situação dos recursos humanos municipais, pode constatar-se que predominam municípios com quadros de pessoal caracterizados por uma taxa de feminização inferior, um alto peso do pessoal com funções não técnicas e baixos índices de escolaridade. Além disso, perante valores relativamente superiores de envelhecimento e de antiguidade do pessoal ao serviço, associados a quadros de pessoal com baixos índices de mobilidade, conforme parecem revelar tanto as baixas taxas de precariedade como os baixos rácios de movimentação de pessoal, poder-se-á argumentar que se está perante municípios caracterizados sobretudo pela inércia, passividade e com pouco potencial adaptativo exigido por parte dos actuais modelos de governação autárquica.

Igualmente, no que concerne à formação dos recursos humanos quase todos os indicadores retidos apontam para baixos níveis relativos de investimento da generalidade dos municípios que integram este *cluster*, na qualificação dos seus trabalhadores, designadamente no número médio de acções de formação por trabalhador, número médio de horas de formação por trabalhador, número médio de horas de formação pelas várias categorias profissionais previstas. A única excepção a esta situação diz respeito ao facto de o número médio de horas de formação do pessoal técnico-profissional poder considerar-se relativamente alto, na comparação com os valores assumidos no conjunto dos *clusters*.

Em síntese, atendendo aos indicadores privilegiados, destacamos os seguintes traços de definição do "retrato municipal" do *cluster* 6:

- Condições sócio-económicas caracterizadas por baixa densidade populacional, associadas a um índice de desenvolvimento social superior;
- Masculinização significativa da composição profissional, associada a elevados índices de envelhecimento;
- Estruturas organizacionais dominadas pela presença de grupos profissionais com níveis de tecnicidade e de escolaridade inferiores;
- Antiguidade elevada associada à estabilidade do quadro de pessoal;
- Baixos níveis de investimento na formação profissional, generalizável aos diferentes grupos profissionais.

De uma forma geral, este *cluster* aproxima-se, na maioria dos indicadores apontados, do *cluster* 2 classificado de "Regressivo". Há, porém, dois importantes argumentos que permitem distingui-los, classificando este *cluster* de "Estagnado".

Um deles prende-se com a importância do indicador do índice de desenvolvimento social. Como vimos, neste *cluster* integram-se municípios que apresentam um índice relativamente elevado de desenvolvimento social. Sendo certo que este índice não poderá estar isento de alguma subjectividade na sua construção, não deixa, mesmo assim, de ser significativo de uma certa *medida* de desenvolvimento<sup>134</sup> já que, como vimos atrás, estes municípios apresentam a segunda melhor média de equipamentos sociais.

Um segundo argumento essencial prende-se com a sua dispersão territorial que se estende pelo país inteiro de Norte a Sul, litoral e interior. Ao mesmo tempo, esta classificação permite enfatizar a estagnação por parte da generalidade dos municípios nas vertentes de emprego e formação. Em termos gerais, estamos perante municípios que não se têm vindo a preparar para adoptar as mudanças necessárias face às transformações em curso, sobretudo face aos novos desafios relacionados com a descentralização de competências e a necessidade de perfis profissionais adequados para se adaptarem e (re)agirem face às exigências de reorganização dos serviços e de uma gestão mais estratégica e participativa dos trabalhadores.

### 3. Padrões e singularidades dos Estudos de caso

Neste ponto apresentamos a análise dos doze *Estudos de caso* realizados nos seis *clusters* e que estiveram na base da construção da tipologia dos "retratos municipais". Procura-se aprofundar aquela tipologia através da caracterização sócio-económica dos municípios e dos grupos profissionais (nomeadamente dos conteúdos funcionais, competências e saberes profissionais mobilizados em contexto de trabalho). Igualmente, analisa-se o impacto das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) no desempenho profissional e organização do trabalho, suas vantagens/ desvantagens associadas. É, igualmente, objecto de atenção o envolvimento e a participação dos diferentes grupos profissionais nas acções de formação, bem como a percepção da avaliação da formação.

<sup>134</sup> Indicador composto com base em três índices: esperança de vida à nascença, nível educacional e conforto e saneamento (Portaria n.º 200/2004 – 2.ª série de 4 Fevereiro).

### 3.1. Cluster 1 – Estudos de caso A, B, C e D

Para a análise das dimensões organizacional, profissional e formativa do *cluster* 1, foram realizados quatro *Estudos de caso* A, B, C e D, em municípios distribuídos por três regiões do país: Centro, Lisboa e Vale do Tejo e Algarve.

#### 3.1.1. Contexto sócio-económico e formativo

O *Estudo de caso* A realizou-se num município da região do Algarve que tem apostado nas actividades turísticas de forma a dinamizar a economia do concelho. Em termos estratégicos, o turismo assume-se como a principal actividade para o desenvolvimento económico do concelho, visto que emprega grande parte da população activa. Neste contexto, os objectivos estratégicos do executivo municipal passam por dotar este município dos meios necessários para o desenvolvimento do turismo nas várias vertentes (e.g. cultural, ambiental, arquitectónico, património, gastronomia e animação), potenciando, por sua vez, a criação de emprego como um dos pilares do desenvolvimento económico do concelho.

Nos últimos anos, as principais áreas de actuação municipal têm sido a requalificação e a restauração do património concelhio, o aproveitamento da vocação marítima e a criação de todas as infra-estruturas necessárias, nas áreas da educação, da saúde, do apoio social, do desporto, do associativismo, entre outras.

Ao nível da formação profissional, o município tem um departamento de recursos humanos que é responsável anualmente pelo levantamento das necessidades de formação. No entanto, cabe principalmente aos dirigentes a responsabilidade de encaminhar os trabalhadores para a formação de acordo com as necessidades profissionais individuais ou do serviço. A dinâmica formativa que resultou da implementação das medidas constantes no *Programa Foral* traduziu-se por aspectos positivos nalgumas práticas de formação neste município<sup>135</sup>. Assim, actualmente, estão a finalizar o processo de certificação dos serviços da autarquia enquanto entidade formadora, pois reconhecem a importância da formação para aumentar as competências/ conhecimentos dos

<sup>135</sup> Para complementar e suportar a análise das dinâmicas formativas deste município foi-nos fornecida seguinte documentação: Plano de formação 2006; Relatório da formação profissional e Balanço Social 2007.



seus trabalhadores. Para combater a resistência de determinados grupos profissionais (operários e auxiliares) à frequência de formação, defendem o incremento de metodologias de formação mais flexíveis, inovadoras e ajustadas ao contexto de trabalho (por exemplo, a formação-acção).

O **Estudo de caso B** contemplou um município da região de Lisboa e Vale do Tejo caracterizado por um elevado nível de desenvolvimento urbano e por uma elevada densidade populacional. Trata-se de um município com uma população bastante jovem e com habilitações escolares de nível superior.

Um dos principais objectivos estratégicos do executivo municipal passa por fixar a população jovem no concelho. Para tal, aposta na modernização administrativa e de governação na medida em que todos os serviços da autarquia estão ligados em rede, com o objectivo de atingir uma melhor eficiência dos serviços prestados aos cidadãos. Procuram, desta forma, uma maior proximidade com os munícipes, através de maior qualidade de serviços, disponibilizando através do *site* municipal uma série de serviços, com vista à satisfação das suas necessidades. Também costumam enviar por *e-mail*, regularmente, informações sobre as iniciativas/ actividades desenvolvidas pelo município. Igualmente, também constitui uma prioridade estratégica para o executivo municipal a criação de condições favoráveis para a atracção de empresas/ investimento privado no sentido de estimular a criação de emprego.

Neste município realizam-se frequentemente "auditorias" internas de forma a promover a melhoria da qualidade dos serviços. Recentemente sofreu um processo de reestruturação da sua orgânica de funcionamento.

No que respeita ao investimento em formação, este município tem um Departamento de Formação que, em articulação com os restantes serviços, promove uma grande aposta na formação e no potencial humano, através da utilização de formadores internos e de formação disponível para os seus trabalhadores. Para apoiar o desenvolvimento das dinâmicas formativas, dispõe de um gestor de formação que intervém em vários departamentos/ serviços de forma a auxiliar uma modernização e reestruturação organizativa baseada nas competências dos recursos humanos. Esta forte aposta no potencial humano e no desenvolvimento de competências internas traduz-se num sistema de formação certificado, com uma oferta formativa diversificada para os diferentes grupos profissionais.

Ao nível do emprego, verifica-se uma preocupação com a optimização dos recursos humanos da autarquia através de um sistema de mobilidade interna ao município, renovando equipas para optimizar as suas potencialidades.

Tal como outros municípios, recorreu aos instrumentos de financiamento do *Programa Foral* para aumentar a formação e a qualificação dos seus trabalhadores, através da articulação entre acções de formação internas e externas.

O **Estudo de caso C** foi realizado, igualmente, num município da região de Lisboa e Vale do Tejo de pequena dimensão territorial e que nos últimos anos tem sofrido um decréscimo populacional. Ao contrário de outros municípios da RLVT, não apresenta um forte movimento pendular para a capital do país, embora tenha graves problemas na criação de emprego associados à falta de investimento privado. Deste modo, actualmente, o principal objectivo estratégico do executivo municipal consiste em fixar a população através da captação de empresas / investimentos que criem maior oferta de emprego no concelho.

O município tem um responsável pela formação, na figura do responsável pelos recursos humanos. A estrutura organizacional e funcional do gabinete de formação está inserida na Divisão de Recursos Humanos sendo responsável pela preparação, organização e avaliação de todas as acções de formação, em estreita ligação com os formadores internos e externos.

No leque das atribuições e funções do gabinete de formação destacam-se: o levantamento das necessidades de formação, a organização de acções de formação interna, a análise dos impactos da formação face aos objectivos fixados, a promoção e o desenvolvimento das acções de formação contínua para todos os grupos socioprofissionais do município<sup>136</sup>.

Com base na experiência do *Programa Foral*, este município reconhece os impactos positivos da formação, mas, por vezes, consideram-na com conteúdos pouco ajustados às necessidades de alguns grupos profissionais mais operacionais (e.g. operário e auxiliar). Em termos estratégicos, preconiza, ainda, a importância do agrupamento entre concelhos vizinhos para a organização de formação, através de uma "Rede territorial de formação", no sentido de optimizarem e adequarem os recursos/ meios existentes às necessidades efectivas da região.

<sup>136</sup> Este estudo de caso revelou-se particularmente útil, quer pela informação prestada, quer pela documentação que nos foi disponibilizada: Questionário do diagnóstico de necessidades de formação para os grupos profissionais; Questionário/ Entrevista de necessidades formativas direccionada para os Directores e Chefia; Ficha de inscrição para as acções de formação; Ficha de avaliação aplicada aos formandos; Plano de Formação da Autarquia 2007; Quadro das acções de formação realizadas no ano de 2006; Proposta de plano de formação externa e interna; Processo de RVCC dos trabalhadores da autarquia 2007 (nível secundário e básico); Necessidade formativas para 2008; Relatório de avaliação do Plano de Formação de 2007; Relatórios dos Diagnóstico de necessidades de formação dos anos 2007 e 2008.

O **Estudo de caso D**<sup>137</sup> integrou um município do interior da região Centro do país que apresenta algumas fragilidades: o elevado envelhecimento da sua população residente e a falta de população activa. Dada a sua posição de interioridade, apresenta problemas de acessibilidade na ligação com os outros concelhos do interior, o que acaba por dificultar a dinamização das suas actividades económicas. Esta conjuntura municipal tem vindo a inviabilizar a sua capacidade de auto-financiamento através de receitas próprias, conduzindo a uma forte dependência de fundos comunitários. Para dar resposta a estes problemas, o objectivo estratégico do executivo municipal passa pela construção de uma zona industrial para captar o investimento privado e, desta forma, criar mais emprego e atrair mais pessoas para o concelho.

No que respeita ao investimento em formação, este município não dispõe da figura do gestor da formação, mas sim de um responsável pela formação que, embora não possua formação específica para o desempenho desta funções, integra a Secção de Recursos Humanos e Formação do município.

A participação em formação pelos trabalhadores do município é exclusivamente realizada sob a forma de formação externa, desenvolvida em parceria com a Comunidade Urbana que é responsável pela concepção de um Plano anual de formação. O encaminhamento dos trabalhadores para a frequência de formação baseia-se nos objectivos definidos para cada serviço e no diagnóstico de necessidades formativas elaborado pela autarquia.

### 3.1.2. Trajectórias profissionais e conteúdos funcionais

Do total dos quatro *Estudos de caso* A, B, C e D foram entrevistados vinte e quatro trabalhadores/agentes, distribuídos pelas seis categorias profissionais existentes na Administração Local: técnico superior, técnico/ técnico profissional, administrativo, operário, auxiliar e dirigente.

<sup>137</sup> É de referir que os procedimentos adoptados na construção da tipologia dos *clusters* são, sobretudo, estatísticos, assentando em valores médios de todos os indicadores seleccionados. Assim, a escolha baseou-se em critérios de representatividade dos municípios no intervalo de confiança estabelecido a 95% aquando da análise dos *clusters* (cf. Capítulo I). É certo que ao se lidar com valores médios de um conjunto vasto de indicadores haverá lugar para comportamentos individuais dos municípios que podem escapar à tendência central do *cluster*. Ora, isto permite explicar, em grande medida, que este *Estudo de caso* seja um exemplo disso mesmo. Todos os outros *Estudos de caso* apresentam, pelo contrário, um comportamento representativo das tendências generalizáveis ao *cluster* de que foi seleccionado.

O quadro seguinte (cf. Quadro 79) apresenta a caracterização socioprofissional dos entrevistados que constituíram a nossa amostra.

Quadro 79 – Perfil dos entrevistados dos *Estudos de caso* – Cluster 1

Estudo de caso	Grupo entrevistado	Sexo	Média de idades	Habilitações escolares	Relação jurídica de emprego	Horário de trabalho
A	Técnico superior	Feminino	42,8	Licenciatura	Efectivo	Horário rígido
	Técnico	Feminino		Licenciatura		
	Administrativo	Masculino		Ensino secundário (12.º ano)		
	Operário	Masculino		3.º Ciclo do Ensino básico		
	Auxiliar	Masculino		1.º Ciclo do Ensino Básico		
Dirigente	Masculino	Pós graduação/ Mestrado	Isonção de horário			
B	Técnico superior	Feminino	42,6	Pós graduação/ Mestrado	Efectivo	Horário flexível
	Técnico	Masculino		Licenciatura	Efectivo	Horário flexível
	Administrativo	Feminino		Licenciatura	Contrato a termo certo	Horário flexível
	Operário	Masculino		1.º Ciclo do Ensino Básico	Efectivo	Jornada contínua
	Auxiliar	Feminino		3.º Ciclo do Ensino básico	Efectivo	Horário flexível
Dirigente	Feminino	Licenciatura	Efectivo	Isonção de horário		
C	Técnico superior	Feminino	42,1	Pós graduação/ Mestrado	Efectivo	Horário rígido
	Técnico	Masculino		Licenciatura	Requisição de serviço	Isonção de horário
	Administrativo	Masculino		Ensino secundário (12.º ano)	Efectivo	Horário rígido
	Operário	Masculino		3.º Ciclo do Ensino básico	Efectivo	Horário rígido
	Auxiliar	Feminino		3.º Ciclo do Ensino básico	Efectivo	Horário rígido
Dirigente	Feminino	Licenciatura	Efectivo	Isonção de horário		
D	Técnico superior	Masculino	43,8	Licenciatura	Efectivo	Horário rígido
	Técnico profissional	Masculino		Ensino secundário profissional (12.º ano)		Horário rígido
	Administrativo	Masculino		Ensino secundário (12.º ano)		Horário flexível
	Operário	Masculino		1.º Ciclo do Ensino básico		Horário rígido
	Auxiliar	Feminino		2.º Ciclo do Ensino Básico		Horário flexível
Dirigente	Masculino	Licenciatura		Horário flexível		

Fonte: *Estudos de caso*

Analisando a caracterização dos entrevistados que pertencem ao *cluster* 1, percebe-se que estamos perante uma população de trabalhadores adultos (com uma média de idades compreendida entre os 42,1 e os 43,8 anos), com vínculos de trabalho estáveis e com uma tendência particular para a prá-

tica de horários de trabalho em modalidades flexíveis. A caracterização socioprofissional destes entrevistados permite-nos aferir duas tendências distintas do *cluster* 1: a elevada percentagem de trabalhadores com vínculo permanente e a prática de horários de trabalho em modalidades mais flexíveis.

Tendo em conta o tempo de serviço médio dos entrevistados, verificamos que estes se encontram ao serviço há mais de 10 anos, sendo de destacar uma composição de mão-de-obra relativamente mais recente do pessoal mais técnico (técnico superior e técnico) e mais antiga dos grupos mais operacionais (auxiliar e operário). O mesmo não se passa com grupo dirigente, incluindo, simultaneamente, entrevistados com uma antiguidade inferior a 10 anos e outros que têm 20 anos ou mais de serviço.

A antiguidade dos entrevistados nas funções actuais demonstra uma fraca mobilidade funcional, em particular nos *Estudos de caso A, B e C*, visto que a maioria desempenha a mesma função desde que integrou os quadros de pessoal. Contudo, importa destacar que, tanto no *Estudo de caso B* como no *Estudo de caso C*, os entrevistados do grupo profissional operário e dirigente sofreram recentemente uma alteração do seu conteúdo funcional, enquanto que no *Estudo de caso A* essa alteração verificou-se no técnico e no administrativo. Neste aspecto particular, o *D* apresenta-se atípico, visto que os entrevistados de todas as categorias deste estudo sofreram recentemente uma alteração de função profissional.

No que respeita aos objectivos a atingir no desempenho da sua actividade profissional, constata-se que a eficácia e a eficiência do trabalho e a orientação para as necessidades do cliente/ município sobressaem como os objectivos prioritários dos diferentes grupos entrevistados. Além destes, os entrevistados dos grupos mais técnicos dos *Estudos de caso B e D* têm como principais objectivos a aplicação de conhecimentos especializados na execução das tarefas e o exercício de um serviço público (assente nos valores de transparência, imparcialidade e integridade, respectivamente).

Na base da explicação dos objectivos definidos como prioritários poderá estar o modelo de organização existente no seu serviço. De um modo geral, os entrevistados consideram que nos serviços/ departamentos onde trabalham predominam estruturas flexíveis assentes numa nova lógica de gestão aproximada às empresas privadas, onde se destaca a figura do gestor/ director que, através de chefia directa, permite que haja menor dispersão da informação, articulação com outros serviços e trabalho em equipa (e.g. adaptação, transversalidade, responsabilização e autonomização do trabalhador, possibilidade de iniciativa, polivalência e rotatividade de funções).

Relativamente à satisfação face ao emprego, é possível verificar que os entrevistados se encontram menos satisfeitos com a remuneração e com a possibilidade de progressão na carreira. Isto poderá estar relacionado com a actual conjuntura que se vive na administração pública em geral, caracterizada pelo congelamento de salários ou com subidas de salários que ficam aquém da inflação. Além disso, as alterações introduzidas pela lei (12-A/2008) no regime das carreiras da administração pública também vieram agravar esta percepção de insatisfação e de desconfiança dos entrevistados relativamente a estas questões.

Importa ainda referir que se verifica uma maior insatisfação face ao emprego dos entrevistados que pertencem aos grupos mais operacionais (e.g. administrativo, auxiliar e operário) comparativamente aos restantes grupos<sup>138</sup>.

Quadro 80 – Grau de satisfação face ao emprego por *Estudos de Caso – Cluster 1*

Estudo de caso	Menor satisfação face ao emprego	Maior satisfação face ao emprego
A	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remuneração</li> <li>• Possibilidade de progressão e/ ou promoção na carreira</li> <li>• Estatuto social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Situação contratual</li> <li>• Possibilidade de iniciativa,</li> <li>• Autonomia</li> <li>• Responsabilidade.</li> </ul>
B	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remuneração</li> <li>• Possibilidade de progressão e/ ou promoção na carreira</li> <li>• Conteúdo do trabalho desenvolvido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilidade</li> </ul>
C	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remuneração</li> <li>• Possibilidade de progressão e/ ou promoção na carreira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilidade de iniciativa</li> <li>• Responsabilidade</li> </ul>
D	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remuneração</li> <li>• Possibilidade de progressão e/ ou promoção na carreira</li> <li>• Estatuto social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilidade de iniciativa</li> <li>• Responsabilidade</li> </ul>

Fonte: *Estudos de caso*

<sup>138</sup> Nos *Estudos de caso A e D*, os entrevistados do grupo profissional Auxiliar mostraram-se pouco satisfeitos com o seu estatuto social, enquanto que no município D o entrevistado do mesmo grupo se revelou insatisfeito com o conteúdo do trabalho desenvolvido.

Por seu turno, os aspectos que reúnem maior satisfação em relação ao emprego (e.g. responsabilidade e possibilidade de iniciativa), prendem-se com os próprios modelos de organização de trabalho actualmente existentes nos serviços/ departamentos.

### 3.1.3. TIC, competências transversais e emergentes

Face à importância crescente das TIC nos procedimentos de trabalho dos vários grupos profissionais, verificou-se que a maioria utiliza regularmente as TIC para a execução das suas tarefas diárias. Os equipamentos informáticos mais utilizados são o computador e outros equipamentos informáticos de suporte (e.g. impressoras, scanner). Estes equipamentos permitem realizar tarefas como processamento de texto, folha de cálculo, base de dados, aplicações/ software específicos da autarquia, POCAL, SIADAP, consulta e envio de correio electrónico, pesquisa de informação na Internet, consulta e divulgação de informação na Intranet e na utilização de outros programas/ softwares informáticos.

Contudo, à excepção do *Estudo de caso B*, no qual todos os entrevistados dos diferentes grupos profissionais utilizam equipamentos informáticos, os entrevistados do grupo profissional operário (*Estudos de caso A, C e D*) são aqueles que menor uso fazem deste equipamento. Apesar de referirem não sentir falta deste equipamento para a realização do seu trabalho, a maioria dos entrevistados deste grupo considera que este equipamento poderia ser útil no seu quotidiano profissional.

Para melhor compreender a importância da utilização das TIC para os entrevistados dos diferentes grupos, apresentam-se as principais vantagens, desvantagens e alterações/ mudanças associadas à utilização das TIC (cf. Quadro 81).

Ao analisarmos os principais impactos/ alterações produzidas pela utilização TIC na organização do trabalho/ serviço, verificamos que estes se prendem com um maior acesso à informação, uma melhoria da comunicação e troca de informação entre serviços, uma simplificação dos procedimentos de trabalho e a uma maior celeridade na execução do trabalho.

Olhando agora para as vantagens associadas à utilização das TIC é possível ver que em todos os estudos analisados os entrevistados apontam o acesso/ troca de informações, a economia de tempo/ rapidez na execução das tarefas e a melhoria da comunicação/ proximidade entre serviços, como as suas principais virtualidades. Pelas vantagens apontadas é possível

Quadro 81 – Utilização das TIC por Estudos de Caso – Cluster 1

Relatório de Estudo	Vantagens	Desvantagens	Alterações/ mudanças produzidas pelas TIC
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Acesso/ troca de informações</li> <li>2.º - Economia de tempo/ rapidez na execução das tarefas</li> <li>3.º - Melhoria da comunicação e proximidade entre serviços</li> <li>4.º - Economia de papel</li> <li>5.º - Aquisição/ actualização de conhecimentos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Avarias dos equipamentos</li> <li>2.º - Dependência técnica</li> <li>3.º - Diminuição da comunicação</li> <li>4.º - Prejudicial à saúde/ visão</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Melhoria da comunicação e troca de informação entre serviços</li> <li>Acesso à informação</li> <li>Simplificação dos procedimentos de trabalho</li> </ul>
B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Acesso/ troca de informações</li> <li>2.º - Economia de tempo/ rapidez na execução das tarefas</li> <li>3.º - Aquisição/ actualização dos conhecimentos</li> <li>4.º - Simplificação de procedimentos</li> <li>5.º - Fiabilidade, rigor e qualidade da informação</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Enfraquecimento das relações humanas</li> <li>2.º - Diminuição da comunicação</li> <li>3.º - Individualização/ isolamento profissionais</li> <li>4.º - Exclusão/ controlo de grupos</li> <li>5.º - Prejudicial à saúde/ visão</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Melhoria da qualidade e dos resultados do trabalho</li> <li>Maior acesso à informação</li> <li>Simplificação dos procedimentos de trabalho</li> <li>Melhor planeamento, gestão e organização do trabalho/ serviço</li> <li>Celeridade na execução do trabalho</li> </ul>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Economia de tempo/ rapidez na execução das tarefas</li> <li>2.º - Acesso/ troca de informações</li> <li>3.º - Melhoria da comunicação/ proximidade entre os serviços</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Avarias dos equipamentos</li> <li>2.º - Falta de privacidade</li> <li>3.º - Individualização/ isolamento</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Melhoria da comunicação/ troca de informação entre serviços</li> <li>Celeridade na execução do trabalho</li> <li>Melhor planeamento, gestão e organização do trabalho/ serviço</li> <li>Acesso à informação</li> </ul>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Acesso/ troca de informações</li> <li>2.º - Economia de tempo/ rapidez na execução das tarefas</li> <li>3.º - Melhoria da comunicação e proximidade entre serviços</li> <li>4.º - Maior controlo dos resultados</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Dependência técnica</li> <li>2.º - Avarias dos equipamentos</li> <li>3.º - Enfraquecimento das relações humanas</li> <li>4.º - Prejudicial à saúde/ visão</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Celeridade na execução do trabalho</li> <li>Maior controlo dos resultados</li> </ul>

Fonte: Estudos de caso

que as novas tecnologias tiveram um impacto muito positivo nos procedimentos de trabalho e na articulação entre os serviços.

Entre as suas desvantagens destacam-se as avarias dos equipamentos, a diminuição da comunicação ao nível do relacionamento interpessoal e os impactos negativos da utilização destes equipamentos para a saúde, em particular para os que se relacionam com a visão.

Com base na análise do quadro seguinte (cf. Quadro 82) concluiu-se que, para os entrevistados, as competências sociais, comportamentais e relacio-

nais são as mais importantes para um adequado desempenho profissional, quer actualmente, quer em termos futuros. Desta forma, percebe-se que estes não percebem grandes alterações no seu perfil profissional ao nível das competências futuras.

**Quadro 82 – Referencial de competências actuais e futuras por Estudos de Caso – Cluster 1**

Estudo de caso	Competências actuais	Competências futuras
A	1.º - Actuação em equipa 2.º - Relacionamento com clientes / utentes 3.º - Iniciativa 4.º - Comunicação escrita 5.º - Comunicação oral	1.º - Planejar, organizar e controlar o trabalho 2.º - Actuação em equipa 3.º - Comunicação interpessoal 4.º - Liderança/ Determinação 5.º - Sentido de responsabilidade
B	1.º - Actuação em equipa 2.º - Iniciativa 3.º - Liderança 4.º - Planejar, organizar e controlar o trabalho 5.º - Sentido de responsabilidade /Determinação/ Capacidade organizativa/ Comunicação interpessoal	1.º - Planejar, organizar e controlar o trabalho 2.º - Actuação em equipa 3.º - Sentido de responsabilidade 4.º - Liderança/ Determinação 5.º - Comunicação interpessoal
C	1.º - Compreensão do meio profissional 2.º - Assertividade 3.º - Actuação em equipa 4.º - Sentido de responsabilidade 5.º - Comunicação	1.º - Criatividade 2.º - Sentido de responsabilidade 3.º - Assertividade 4.º - Comunicação/ Capacidade de diálogo 5.º - Compreensão do meio profissional
D	1.º - Actuação em equipa 2.º - Sentido de responsabilidade 3.º - Tecnologias das Informação e Comunicação 4.º - Comunicação/ Diálogo 5.º - Adaptação/ Organização	1.º - Actuação em equipa 2.º - Sentido de responsabilidade 3.º - Tecnologias das Informação e Comunicação 4.º - Capacidade de resolução dos problemas 5.º - Comunicação/ Diálogo

Fonte: Estudos de caso

No conjunto dos estudos analisados, as competências mais valorizadas são a actuação em equipa, o sentido de responsabilidade, a comunicação, o planeamento, a organização e controlo do trabalho. A partir do tipo de competências sinalizadas com maior importância, poderá estabelecer-se um

estreita ligação como os modelos de organização de trabalho existentes nos vários serviços/ departamentos onde trabalham. Estes modelos assentes no trabalho em equipa, na partilha de informação e articulação com outros serviços, favorecem uma maior valorização das competências sociais e comportamentais.

### 3.1.4. Avaliação e dinâmicas dos processos formativos

Um dos elementos mais importantes na análise dos recursos humanos na Administração Local consiste no investimento formativo. Ao olharmos para os Estudos de caso representativos da média dos municípios que integram o cluster 1 é possível perceber uma forte aposta formativa consubstanciada na frequência de formação pelos diferentes grupos socioprofissionais. De facto, todos os entrevistados admitem ter frequentado recentemente formação relacionada com a sua actividade profissional.

Na maioria dos Estudos de caso, este investimento formativo materializa-se numa estrutura/ divisão dedicada à formação dos trabalhadores e que integra a figura de um "gestor de formação", responsável pelas fases de diagnóstico, organização e avaliação das acções de formação desenvolvidas pelo município. O Estudo de caso D apresenta-se, neste contexto, bastante particular, uma vez que não possui nenhuma divisão/ serviço de formação nem dispõe de um responsável pela formação.

Quanto à participação dos entrevistados na realização de diagnósticos de necessidades de formação, verifica-se uma fraca participação dos grupos profissionais auxiliar e operário, à excepção do Estudo de caso B em que todos referem terem já participado, embora com uma maior participação por parte dos técnicos (técnico superior, técnico, técnico profissional), administrativo e dirigente. Nos quatro estudos analisados constata-se uma maior frequência de formação nas áreas de "Recursos Humanos e Desenvolvimento Pessoal", "Desenvolvimento e Gestão Pública, Atendimento" e "Secretariado" (cf. Quadro 83). Apesar disso, nota-se uma forte aposta dos municípios A, B e C na formação na área da informática (e.g. iniciação às novas tecnologias, informática inicial e informática avançada).

O tipo de formação mais frequentada pelos entrevistados é formação profissional, sendo apenas de destacar a participação residual nos estudos A, C dos dirigentes e técnicos superiores em formação académica (e.g. pós-graduação e especialização). Trata-se, na sua maioria, de acções de forma-

Quadro 83 – Investimento Formativo por Estudos de Caso – Cluster 1

Estudo de Caso	Formação profissional	Formação em sala/ presencial	Curta-duração (menos de 30 horas)	Laboral	Empresas de formação externas
<b>A</b>	1. Informática (inicial e avançada) 2. Ambiente, ordenamento do território e urbanismo 3. Recursos humanos e desenvolvimento 4. Finanças e contabilidade 5. Desenvolvimento, gestão pública e qualidade 6. Motivação/ liderança, chefia e gestão de equipas 7. Outras áreas	Formação em sala/ presencial	Curta-duração (menos de 30 horas)	Laboral	Autarquia Empresas de formação externas Escolas/ Universidades Centro de Estudos e Formação Autarquia (CEFA)
<b>B</b>	1. Iniciação às tecnologias de informação 2. Atendimento e secretariado 3. Línguas 4. Recursos humanos e desenvolvimento pessoal 5. Finanças e contabilidade 6. Desenvolvimento, gestão pública e qualidade 7. Outras áreas	Formação em sala/ presencial	Curta-duração (menos de 30 horas)	Laboral	Autarquia Empresas de formação externa Instituto Nacional de Administração (INA)
<b>C</b>	1. Iniciação às tecnologias de informação 2. Informática inicial 3. Outlook/correio electrónico 4. Atendimento e secretariado 5. Recursos humanos e desenvolvimento pessoal 6. Desenvolvimento, gestão pública e qualidade 7. Direcção 8. Outras áreas	Formação em sala/ presencial	Curta-duração (menos de 30 horas)	Laboral	Autarquia Associação de municípios Empresas de formação externas Escolas ou Universidades Associação sindical/ profissional
<b>D</b>	1. Ambiente, ordenamento do território e urbanismo 2. Atendimento e secretariado 3. Recursos humanos e desenvolvimento pessoal 4. Desenvolvimento, gestão pública e qualidade 5. Outras áreas	Formação em sala/ presencial	Curta-duração (menos de 30 horas)	Laboral	Associação de municípios Empresas de formação externas Escolas ou Universidades Empresa formadora de instrumentos de trabalho Associação sindical/ profissional

ção em sala/ presencial, em horário laboral e de curta-duração (menos de 30 horas). Na maior parte dos casos (a excepção do *Estudo de caso D*) a autarquia assume-se como a principal entidade formadora, seguida pelas empresas de formação externas e pelas Escolas/Universidades.

A adequação dos temas e dos conteúdos abordados na formação em função das expectativas e necessidades profissionais foi referida pela maioria dos entrevistados, à excepção do Auxiliar do *Estudo de caso A* que se pronunciou de forma menos positiva.

Atente-se aos pontos fortes e fracos da formação frequentada que constam do quadro seguinte (cf. Quadro 84).

Quadro 84 – Balanço da formação por Estudos de Caso – Cluster 1

Estudo de Caso	Pontos fortes	Pontos fracos
<b>A</b>	1.º - Aquisição/ actualização de conhecimentos e competências 2.º - Competência dos formadores 3.º - Partilha de informação e troca de experiências 4.º - Instalações, equipamentos e materiais pedagógicos 5.º - Adequação dos conteúdos às necessidades profissionais 6.º - Horário, duração e organização das sessões	1.º - Fraca aplicação dos conteúdos formativos a profissão 2.º - Duração das acções (curtas ou longas demais) 3.º - Falta de planeamento/ organização da formação 4.º - Conteúdos desajustados à realidade da administração local 5.º - Instalações, equipamentos e materiais pedagógicos 6.º - Heterogeneidade profissional dos formandos
<b>B</b>	1.º - Aquisição/ actualização de conhecimentos e competências 2.º - Competência dos formadores 3.º - Enriquecimento profissional 4.º - Adopção de metodologias formativas inovadoras 5.º - Partilha de informação e troca de experiências 6.º - Adequação dos conteúdos às necessidades profissionais	1.º - Fraca aplicação dos conteúdos formativos a profissão 2.º - Instalações, equipamentos e materiais pedagógicos 3.º - Duração das acções (curtas ou longas demais) 4.º - Falta de competência dos formadores
<b>C</b>	1.º - Enriquecimento profissional 2.º - Horário, duração e organização das sessões 3.º - Aquisição/ actualização de conhecimentos e competências 4.º - Partilha de informação e troca de experiências 5.º - Adopção de metodologias formativas inovadoras	1.º - Fraca aplicação dos conteúdos formativos a profissão 2.º - Instalações, equipamentos e materiais pedagógicos 3.º - Duração das acções (curtas ou longas demais) 4.º - Heterogeneidade profissional dos formandos 5.º - Conteúdos desajustados à realidade da administração local 6.º - Falta de competência dos formadores
<b>D</b>	1.º - Aquisição/ actualização de conhecimentos e competências 2.º - Enriquecimento profissional 3.º - Competência dos formadores 4.º - Partilha de informação e troca de experiências 5.º - Responsabilização do trabalhador	1.º - Fraca aplicação dos conteúdos formativos a profissão 2.º - Falta de competência dos formadores 3.º - Duração das acções (curtas ou longas) 4.º - Instalações, equipamentos e materiais pedagógicos

Fonte: Estudos de caso

Assim, para a maioria dos entrevistados, os pontos fortes destacados incidem-se com a aquisição/ actualização dos conhecimentos e competên-



cias, o enriquecimento profissional, a competência profissional dos formadores e a partilha de informação e troca de experiências entre os formandos/ formadores. Com uma avaliação menos positiva, temos aspectos, como a fraca aplicação dos conteúdos à actividade profissional, a duração das acções (curtas ou longas demais) e as instalações, equipamentos e materiais pedagógicos.

Importa, ainda, destacar que os entrevistados dos *Estudos de caso B e C* avaliam muito positivamente a adopção de metodologias formativas inovadoras. Por sua vez, menos positiva parece ser a opinião dos entrevistados dos *Estudos de caso A e C* em relação aos grupos de formandos, com um perfil demasiado heterogéneo.

Ao examinarmos os conhecimentos/ competências adquiridos na formação e aplicados na sua actividade profissional, os que foram mais aplicados ao contexto profissional incidem sobretudo nas áreas da informática, legislação, atendimento e sistema de avaliação de desempenho.

Contudo, ao nível das competências, o impacto da formação parece não ter sido o mesmo. Os entrevistados tiveram uma certa dificuldade em apontar competências adquiridas no contexto da formação. Entre as competências apontadas realça-se a actuação em equipa e atendimento/ orientação para a satisfação das necessidades dos munícipes, apontadas pelos entrevistados nos *Estudos de caso A, C e D*.

No futuro, todos pretendem frequentar formação, em particular formação profissional. Na enumeração das áreas de formação, os entrevistados do município do *Estudo de caso D* são os únicos que não pretendem continuar a investir na formação na área da informática. Esta tendência acaba por confirmar uma certa resistência à utilização das novas tecnologias, visto que esta área nunca foi, nem pretende vir a ser frequentada no futuro por nenhum dos entrevistados. Por sua vez, as novas exigências ao nível do ordenamento do território explicam, em grande medida, que as áreas do "Ambiente, ordenamento do território e urbanismo" integrem as que se desejam vir a frequentar pelos entrevistados dos *Estudos de caso B e D*.

Importa, por fim, destacar que a maior predisposição dos entrevistados que pretendem frequentar formação académica se insere nos grupos profissionais de técnico superior (*Estudo de caso A*, que pretende frequentar especialização/ pós-graduação), de técnico (*Estudo de caso B*, que tem intenção de frequentar outra licenciatura), de auxiliar e operário (*Estudo de caso C*, que têm intenção de concluir o ensino secundário, 12.º ano) e, ainda, de

nico e administrativo (*Estudo de caso D*, que pretende frequentar uma licenciatura).

### 3.2. Cluster 2 – Estudos de caso E e F

Para a análise das dimensões organizacional, profissional e formativa do cluster 2 foram realizados dois *Estudos de caso E e F* em municípios distribuídos por duas regiões do país: Norte e Alentejo.

#### 3.2.1. Contexto sócio-económico e formativo

O *Estudo de caso E* foi realizado num município do interior sul do país, da região do Baixo Alentejo que apresenta graves problemas sociais, como o envelhecimento da população residente, a desertificação/ decréscimo populacional, a elevada taxa de desemprego, entre outros. Neste contexto, a autarquia assume-se como a principal entidade empregadora do Concelho e o garante da sobrevivência económica da maioria das famílias. Esta missão, aliada à sua posição geográfica, acaba por inviabilizar a sua capacidade de auto-financiamento através de receitas próprias.

O eixo estruturante da sua actividade económica é constituído pelo sector primário, nomeadamente pela agricultura (produção de cereais, azeitona e vinho) e criação de gado (suinicultura e ovinicultura). Em termos estratégicos, o executivo municipal pretende incrementar a aposta no turismo rural e na dinamização de parcerias fronteiriças para o desenvolvimento do município.

Ao nível dos recursos humanos, apresenta-se como um município com uma elevada taxa de envelhecimento e um grande défice de qualificações dos seus trabalhadores. Embora exista um departamento de recursos humanos, a formação não se encontra formalizada enquanto processo organizado, sendo visível pelo facto de não existir a figura do gestor/ responsável pela formação.

No geral, os trabalhadores nunca participaram num diagnóstico de necessidades de formação nem em acções de formação interna promovidas pela autarquia. Esta falta de oferta formativa, a nível interno, faz com que alguns grupos profissionais (e.g. administrativos e técnicos) se mostrem bastante desagrados por não poderem frequentar acções de formação. Apesar

disso, percebe-se uma certa dinâmica formativa em determinados grupos profissionais (e.g. técnicos superiores e dirigentes) que acabam por frequentar formação por iniciativa individual. De um modo geral, os dirigentes/ chefias são responsáveis pelo encaminhamento dos trabalhadores para a formação externa de acordo com as necessidades do serviço.

O **Estudo de caso F** foi realizado num município do Norte caracterizado por uma actividade predominantemente rural e por um forte envelhecimento populacional. Apesar da sua grande dimensão em termos territoriais, este município apresenta uma forte desertificação devido aos movimentos migratórios dos seus habitantes.

A principal actividade económica dos habitantes do concelho é a agricultura de subsistência, sendo que a autarquia se assume como uma das principais entidades empregadoras da população activa do Concelho.

As principais estratégias do executivo municipal consistem em tentar fixar a população jovem no Concelho, através de uma aposta na indústria de transformação, no turismo rural e na produção de produtos de fumeiro. Este município apresenta um baixo investimento na área dos recursos humanos, nomeadamente na área da formação profissional dos trabalhadores. Não detém um responsável/ gestor de recursos humanos ou gestor de formação, o que, por sua vez, acaba por inviabilizar a sua capacidade de realização de diagnósticos de necessidades formativas.

De uma forma geral, os entrevistados têm dificuldades em identificar as necessidades formativas e os impactos da formação no contexto organizacional. Nota-se em todo o discurso que a questão da formação dos trabalhadores é remetida para segundo plano, marcado por um descrédito acerca dos impactos da formação na melhoria do desempenho profissional. De facto, os entrevistados tendem a não associar a frequência de formação à melhoria do desempenho profissional dos trabalhadores nem à melhoria da qualidade e eficiência dos serviços.

Apesar de um fraca dinâmica formativa nos grupos mais operacionais, nota-se um maior investimento formativo do pessoal com funções técnicas que acumulam "várias" actividades/ tarefas na autarquia, indo além das que se encontram prescritas na sua categoria profissional.

### 3.2.2. Trajectórias profissionais e conteúdos funcionais

No conjunto destes dois *Estudos de caso E e F*, que integram o *cluster 2*, foram entrevistados doze trabalhadores/ agentes: técnico superior, técnico/ técnico profissional, administrativo, operário, auxiliar e dirigente. O perfil socioprofissional dos entrevistados consta do quadro seguinte (cf. Quadro 85). A área funcional a que pertencem os entrevistados diz respeito, para a maioria, à Divisão/ Departamento de Obras municipais, realçando, assim, a importância desta estrutura na orgânica do funcionamento dos municípios.

Quadro 85 – Perfil dos entrevistados por Estudos de Caso – Cluster 2

Estudo de caso	Categoria profissional	Sexo	Média de idades	Grupos funcionais	Relação jurídica de emprego	Horário de trabalho
E	Técnico superior	Feminino	45,1	Licenciatura	Efectivo	Horário flexível
	Técnico profissional	Masculino		Ensino secundário (12.º ano)		
	Administrativo	Masculino		Ensino secundário (12.º ano)		
	Operário	Masculino		2.º Ciclo do Ensino Básico		
	Auxiliar	Masculino		1.º Ciclo do Ensino básico		
	Dirigente	Masculino		Licenciatura		
F	Técnico superior	Masculino	39	Licenciatura	Efectivo	Horário flexível
	Técnico	Masculino		Licenciatura		
	Administrativo	Feminino		Ensino secundário (12.º ano)		
	Operário	Masculino		1.º Ciclo do Ensino Básico		
	Auxiliar	Feminino		3.º Ciclo do Ensino básico		
	Dirigente	Masculino		Licenciatura		

Fonte: Estudos de caso

Com base na caracterização dos entrevistados percebe-se que estamos perante uma população maioritariamente masculina de trabalhadores adultos (com uma média de idades compreendida entre os 39 e os 45,1 anos), com títulos de trabalho estáveis, permitindo-nos confirmar uma das tendências

distintivas do *cluster 2*: a elevada masculinização da composição socioprofissional destes municípios.

Tendo em consideração a antiguidade média dos entrevistados, verificamos que o pessoal administrativo e técnico superior são os grupos que mais recentemente integraram os quadros de pessoal (menos de 10 anos), enquanto que os entrevistados do pessoal técnico/ técnico profissional, operário, auxiliar e dirigente têm já uma antiguidade igual ou superior a 20 anos. Estamos perante uma fraca mobilidade funcional, em particular no *Estudo de caso F*, em que a maioria (excluindo o dirigente) desempenha a mesma função desde que iniciou a sua actividade profissional.

Em relação aos objectivos que visam atingir no desempenho da sua profissão, salientam-se os seguintes: concretização com eficácia e eficiência das tarefas atribuídas; qualidade da prestação do serviço na satisfação das necessidades dos cidadãos; concretização dos objectivos e prioridades definidos pelas chefias. É importante destacar que em ambos os *Estudos de caso* analisados, os entrevistados do pessoal técnico/ técnico profissional e operário definem que a concretização dos objectivos e prioridades definidos pelas chefias é seu o principal objectivo, enquanto que para os técnicos superiores, os administrativos e os auxiliares a concretização com eficácia e eficiência das tarefas atribuídas assume particular importância. Esta situação poderá ser explicada pela tendência centralista presente na estrutura de organização destes municípios e nos seus modelos organização do trabalho nos diferentes serviços. De um modo geral, os entrevistados consideram que apesar de existir uma boa articulação entre serviços/ departamentos, há necessidade de introduzir alterações a nível funcional, dada a interdependência de funções nos vários serviços/ divisões da autarquia. Além disso, também realçam a existência de uma centralização do poder na tomada de decisão e a necessidade de reforçar o trabalho em equipa.

Ao analisar a satisfação dos entrevistados em relação ao seu emprego, é possível perceber que os principais factores de insatisfação se prendem com a remuneração e com a possibilidade de progressão/ promoção na carreira (cf. Quadro 86). Tal situação poderá estar relacionada, conforme já foi referido, com as políticas remuneratórias e como as alterações no regime das carreiras que estão a ser adoptadas para a administração pública em geral.

Quadro 86 – Grau de satisfação face ao emprego por *Estudos de Caso – Cluster 2*

Estudo de caso	Maior insatisfação face ao emprego	Maior satisfação face ao emprego
E	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remuneração</li> <li>• Possibilidade de progressão e/ ou promoção na carreira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Situação contratual</li> <li>• Ritmo de trabalho</li> <li>• Possibilidade de iniciativa,</li> <li>• Autonomia</li> <li>• Conteúdo do trabalho desenvolvido</li> </ul>
F	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Situação contratual</li> <li>• Remuneração</li> <li>• Possibilidade de progressão e/ ou promoção na carreira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ritmo de trabalho</li> <li>• Conteúdo do trabalho desenvolvido</li> </ul>

Fonte: *Estudos de caso*

Importa ainda referir que, no *Estudo de caso E*, quer o técnico profissional, quer o administrativo, se encontram pouco satisfeitos com o estatuto social e com a situação contratual respectivamente. Por sua vez, no *Estudo de caso F*, o técnico e o auxiliar estão insatisfeitos com a sua situação contratual e o dirigente afigura-se como o entrevistado mais insatisfeito com a autonomia, responsabilidade e estatuto social adscritos. A única excepção em termos de satisfação parece estar relacionada com o ritmo de trabalho e com o conteúdo do trabalho desenvolvido.

### 3.2.3. TIC, competências transversais e emergentes

Quanto à utilização das TIC no quotidiano profissional, tanto o pessoal operário como auxiliar não utilizam estes equipamentos para o desempenho das suas actividades diárias. Os restantes grupos utilizam os equipamentos informáticos nas seguintes tarefas: processamento de texto (e.g. técnico superior, técnico profissional, administrativo e o dirigente), folha de cálculo (e.g. técnico profissional, administrativo e o dirigente), base de dados (e.g. técnico profissional e administrativo), aplicações/ software específicos da autarquia (e.g. técnico profissional, administrativo e o técnico superior), pesquisa de informação na Internet (e.g. técnico profissional, dirigente e o técnico superior) e consulta e divulgação de informação na Internet (e.g. técnico profissio-

nal, dirigente e o técnico superior), utilização de outros programas/ software informáticos (e.g. técnico superior).

Com o intuito de analisar o impacto das novas tecnologias na organização do trabalho/ serviço, apresentam-se, de seguida, as principais vantagens, desvantagens e alterações/mudanças produzidas com a implementação das TIC percebidas pelos entrevistados (cf. Quadro 87).

A principal vantagem apontada às TIC, de forma consensual, consiste no facto de estas permitirem o acesso/ troca de informações. Contudo, no *Estudo de caso E*, nota-se uma maior tendência dos entrevistados para associarem, como mais vantajoso, aspectos relacionados com a organização e planeamento do trabalho (e.g. simplificação de procedimentos, planeamento, organização e gestão do trabalho), enquanto no *Estudo de caso F* aspectos relativos à qualidade/ quantidade informacional e à optimização de recursos/ meios.

**Quadro 87 – Utilização das TIC por Estudos de Caso – Cluster 2**

Estudo de caso	Vantagens	Desvantagens	Alterações/mudanças produzidas pela TIC
E	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Simplificação de procedimentos</li> <li>2.º - Acesso/ troca de informações</li> <li>3.º - Planeamento, organização e gestão do trabalho</li> <li>4.º - Eficácia e eficiência do trabalho</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Avarias dos equipamentos</li> <li>2.º - Dependência técnica</li> <li>3.º - Desactualização constante</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhoria da comunicação e troca de informação entre serviços</li> <li>• Melhoria da qualidade/ resultados do trabalho</li> <li>• Economia de recursos (e.g. papel)</li> </ul>
F	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Acesso/ troca de informações</li> <li>2.º - Optimização dos recursos/ meios disponíveis</li> <li>3.º - Economia de papel</li> <li>4.º - Fiabilidade, rigor e qualidade da informação</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Avarias dos equipamentos</li> <li>2.º - Exclusão/ controlo de grupos profissionais</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilidade no acesso à informação</li> <li>• Simplificação dos procedimentos de trabalho</li> <li>• Diminuição da burocracia</li> </ul>

Fonte: Estudos de caso

Entre as suas desvantagens destaca-se, em ambos os *Estudos de caso*, a avaria dos equipamentos informáticos, sendo de realçar, igualmente, a desactualização constante dos equipamentos/ programas, em especial no *Estudo de caso E*. Já os entrevistados do *Estudo de caso F* consi-

ram-na um poderoso instrumento de exclusão/ controlo dos grupos profissionais.

As principais alterações/ mudanças no serviço passam, sobretudo para os entrevistados do *Estudo E*, pela melhoria da comunicação, melhoria dos resultados do trabalho e a economia de recursos. No *Estudo de caso F*, os entrevistados acabam por considerar que a facilidade no acesso à informação, a simplificação de procedimentos e a diminuição da burocracia foram as alterações visíveis no serviço onde trabalham.

Partindo da análise do quadro anterior é possível confirmar que, para os entrevistados do *Estudo de caso E*, as competências sociais e comportamentais (e.g. actuação em equipa, compreensão do meio profissional, empenho) são aquelas mais valorizadas para um adequado desempenho profissional, quer actualmente, quer em termos futuros.

**Quadro 88 – Referencial de competências actuais e futuras por Estudos de Caso – Cluster 2**

Estudo de caso	Competências actuais	Competências futuras
E	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Actuação em equipa</li> <li>2.º - Compreensão do meio profissional</li> <li>3.º - Sentido de responsabilidade</li> <li>4.º - Empenho</li> <li>5.º - Flexibilidade / Destreza física</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Actuação em equipa</li> <li>2.º - Sentido de responsabilidade</li> <li>3.º - Empenho</li> <li>4.º - Organização e método</li> <li>5.º - Flexibilidade</li> </ol>
F	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Sentido de responsabilidade</li> <li>2.º - Relacionamento com os clientes/ utentes</li> <li>3.º - Capacidade de resolução de problemas</li> <li>4.º - Zelo pelos equipamentos da organização</li> <li>5.º - Gestão de projectos e planeamento</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Organização e método</li> <li>2.º - Legislação e regulamentos específicos</li> <li>3.º - Conhecimentos técnicos em geral</li> <li>4.º - Planear e organizar o trabalho</li> <li>5.º - Comunicação</li> </ol>

Fonte: Estudos de caso

Apenas é possível identificar duas competências que são comuns aos entrevistados que correspondem ao sentido de responsabilidade (actualmente) e à organização e método (em termos futuros).

Entretanto, no *Estudo de caso F*, importa destacar um aspecto importante: apesar dos entrevistados indicarem como importantes as competências instrumentais/ técnicas, estes valorizam presentemente as competências associ-

adas a uma actividade/ trabalho mais operacional. Os mesmos entrevistados acreditam que, no futuro, um bom desempenho profissional passará pela articulação entre os vários tipos de competências (sociais/ instrumentais/ técnicas).

### 3.2.4. Avaliação e dinâmicas dos processos formativo

Ao analisarmos as dinâmicas formativas dos Estudos de caso E e F, é possível reconhecer um fraco investimento em formação, nos últimos tempos (2 a 3 anos), ao nível de todos os grupos profissionais, desde os que detêm menores qualificações (e.g. operário e auxiliar), aos grupos profissionais constituídos pelos dirigentes e administrativos. Um dos aspectos que reforçam o fraco investimento em formação destes municípios prende-se com a ausência da figura de um "gestor de formação" e com a insuficiente oferta de formação.

No que se refere à participação dos entrevistados em diagnósticos de necessidades de formação, esta, ou não existiu ou, a existir, limitou-se ao preenchimento de um questionário disponibilizado superiormente.

No conjunto das áreas de formação mais frequentadas pelos entrevistados destaca-se: "Recursos humanos e desenvolvimento pessoal", "Desenvolvimento, gestão pública e qualidade" e "Ambiente, ordenamento do território e urbanismo", sendo de realçar a pouca expressão de formação na área das novas tecnologias, nomeadamente no Estudo de caso F, em que nenhum dos entrevistados participou numa acção formativa sobre estas temáticas.

O tipo de formação com maior frequência residiu na formação profissional maioritariamente em sala/ presenciais, em horário laboral e com uma curta duração (menos de 30 horas). Somente no Estudo de caso F, foram organizadas sessões formativas de média-duração (entre 30 e 119 horas). Apesar do Estudo caso E ter organizado algumas acções de formação interna, a autarquia não assumiu particular destaque como entidade formadora, tendo sido entregue essa função às empresas de formação externas e às Escolas/ Universidades.

Quadro 89 – Investimento formativo por Estudos de Caso – Cluster 2

	Formação profissional	Formação em sala/ presencial	Curta-duração (menos de 30 horas)	Laboral	Autarquia Associação de municípios Empresas de formação externas, Escolas/ Universidades Instituto Nacional de Administração (INA)
<b>E</b>	Formação profissional	Formação em sala/ presencial	Curta-duração (menos de 30 horas)	Laboral	Empresas de formação externas, Escolas/ Universidades Instituto Nacional de Administração (INA)
<b>F</b>	Formação profissional	Formação em sala/ presencial	Curta-duração (menos de 30 horas)	Laboral	Empresas de formação externas, Escolas/ Universidades Associação sindical/ profissional Outras associações não especificadas

Fonte: Estudos de caso

Quanto à adequação dos temas e conteúdos formativos às expectativas e necessidades profissionais, a maior parte dos entrevistados avaliou-os "em parte adequados". Esta indecisão quanto à adequação dos conteúdos formativos poderá ser confirmada pelo posicionamento dos entrevistados face às forças e às fraquezas da formação frequentada (cf. Quadro 90).

Quadro 90 – Balanço da formação por Estudos de caso – Cluster 2

Estudo de caso	Pontos fortes	Pontos fracos
E	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Enriquecimento profissional</li> <li>2.º - Adequação dos conteúdos às necessidades profissionais</li> <li>3.º - Adopção de metodologias de formação inovadoras</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Fraca aplicação dos conteúdos formativos à profissão</li> <li>2.º - Modalidade de horário pós-laboral</li> <li>3.º - Formação em sala</li> <li>4.º - Conteúdos desinteressantes</li> <li>5.º - Falta de planeamento/ organização da formação</li> </ol>
F	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Aquisição/ actualização dos conhecimentos e competências profissionais</li> <li>2.º - Enriquecimento profissional</li> <li>3.º - Adequação dos conteúdos às necessidades profissionais</li> <li>4.º - Horário, duração e organização das sessões</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Fraca aplicação dos conteúdos formativos à profissão</li> <li>2.º - Formação em sala</li> <li>3.º - Formação externa</li> <li>4.º - Conteúdos desajustados à realidade da Administração Local</li> <li>5.º - Falta de planeamento/ organização da formação</li> </ol>

Fonte: Estudos de caso

É possível confirmar, mesmo assim, que se está perante uma avaliação positiva da formação por parte dos entrevistados de ambos os Estudos de caso, quer ao nível de um enriquecimento profissional, quer na adequação dos conteúdos às necessidades profissionais. Em oposição, os aspectos menos positivos centram-se na fraca aplicação dos conteúdos formativos à profissão, na metodologia formativa em sala e na falta de planeamento e organização das sessões. Este posicionamento contraditório dos entrevistados, bem como a avaliação que fazem dos temas e conteúdos explorados na formação, acabam por reforçar o carácter ocasional e pouco organizado destas iniciativas.

O que parece ter ficado claro através dos testemunhos dos entrevistados é que estes gostariam de ter menos formação em sala e mais formação com metodologias inovadoras e flexíveis.

Ao debruçarmo-nos sobre os conhecimentos/ competências adquiridos na formação e aplicados ao contexto profissional, é possível confirmar que esta se tem limitado a áreas como avaliação de desempenho, legislação e informática, em especial para os técnicos superiores. No que respeita aos impactos da formação na actividade profissional, importa realçar que, em ambos os Estudos de caso, os entrevistados indicam que esta teve um maior impacto ao nível dos serviços prestados e da execução/ procedimentos de trabalho.

No futuro, todos pretendem frequentar formação, em particular formação profissional, com excepção do auxiliar do Estudo de caso E. Somente o administrativo (Estudo de caso E) e o técnico (Estudo de caso F) têm intenção de frequentar formação académica, mais especificamente uma licenciatura.

### 3.3. Cluster 3 – Estudo de caso G

Para a análise das dimensões organizacional, profissional e formativa foi realizado um Estudo de caso G representativo da média dos municípios que integram o cluster 3. Este localiza-se na região de Lisboa e Vale do Tejo.

#### 3.3.1. Contexto sócio-económico e formativo

O Estudo de caso G foi realizado num município da região de Lisboa e Vale do Tejo caracterizado por um forte desenvolvimento industrial, visto que se concentra boa parte das empresas do tecido empresarial do país. Apesar de alguns problemas sociais (e.g. criminalidade), nos últimos anos, este município tem assistido a um aumento do número da sua população residente devido a uma maior dinamização do desenvolvimento económico.

No que se refere à dinâmica formativa, este município tem um gestor de formação integrado na Divisão de Recursos Humanos, que é responsável naturalmente pela elaboração do diagnóstico de necessidades de formação. Actualmente, neste município verifica-se uma forte aposta na formação dos trabalhadores através da organização de várias acções de formação internas. As acções de formações internas incidiram nas seguintes temáticas: "Novo



código da administração pública”, “Estatuto do pessoal dirigente”, “Conduzir e animar grupos de melhoria”, “Melhorar a comunicação escrita”, “Deontologia do serviço público”, “Liderança – motivação e gestão para as chefias”, “Nova lei das finanças locais”, “Contabilidade analítica – aplicada ao POCAL”, “Gestão de conteúdos”, “Aplicação e fiscalização de contra-ordenações”, “Quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e freguesias”, “POCAL avançado”, “Segurança e higiene no trabalho”, “Regimes jurídicos de férias, faltas e licenças”, entre outras<sup>139</sup>.

Indubitavelmente, os entrevistados reconhecem que o *Programa Foral* permitiu melhorar as qualificações e conhecimentos dos trabalhadores. Com base nesta experiência formativa, defendem que é essencial que as entidades formativas públicas disponibilizem maior oferta para os grupos com menores qualificações (e.g. operários e auxiliares) e em determinadas áreas de especialização. Também apontam como fundamental a necessidade de se avaliar os impactos da formação, de modo a garantir uma melhor adequação da motivação dos trabalhadores e, por consequência, um maior envolvimento do mesmo no processo de aprendizagem.

### 3.3.2. Trajectórias profissionais e conteúdos funcionais

No *Estudo de caso G* foram entrevistados seis trabalhadores/ agentes: técnico superior, técnico profissional, administrativo, operário, auxiliar e dirigente. Os entrevistados pertencem essencialmente a três estruturas orgânicas: i) Recursos Humanos; ii) Logística e Conservação; iii) Ambiente e Infra-estruturas. Isto permite explicar, em grande medida, o peso relativo dos entrevistados com funções mais técnicas (e.g. dirigente, técnico superior e técnico). Observe-se, no quadro seguinte, o perfil socioprofissional dos entrevistados (cf. Quadro 91).

<sup>139</sup> Para melhor compreendermos os investimentos formativos realizados pelo município nos facultada a seguinte documentação: Listagem das acções de formação 2006 – 2008; Evolução da formação profissional na autarquia 1988-2007; Dossier de Acreditação (2007); Avaliação da Formação Profissional 2001-2003; SIADAP (e.g. brochura de perguntas e respostas); Avaliação da formação em SIADAP (2007); Relatório da frequência de formação 2002-2006; Diagnóstico de necessidades de formação 2006; Página de formação na intranet (2008) e Bolsa de trabalhadores internos (2007).

Quadro 91 – Perfil dos entrevistados por *Estudo de caso – Cluster 3*

Função	Sexo	Idade (anos)	Formação	Regime de trabalho	Horário
Técnico superior	Feminino		Ensino pós-graduado		Horário flexível
Técnico profissional	Masculino		Ensino secundário (12.º ano)		Horário flexível
Administrativo	Masculino	45,1	Ensino secundário (12.º ano)	Efectivo	Horário rígido
Operário	Masculino		2.º Ciclo do Ensino Básico		Horário flexível
Auxiliar	Masculino		3.º Ciclo do Ensino básico		Horário rígido
Dirigente	Masculino		Licenciatura		Isenção de horário

Fonte: *Estudos de caso*

Assim, estamos perante uma população maioritariamente masculina de trabalhadores adultos (com uma média de idades que se situa nos 42,2 anos), com vínculos de trabalho estáveis e horários de trabalho flexíveis, permitindo-nos confirmar duas das tendências partilhadas do *cluster 3*: a elevada rigidez laboral e a prática de modalidades de horário flexíveis. A antiguidade média dos entrevistados situa-se nos 8,5 anos, sugerindo, assim, estar-se perante um certo rejuvenescimento da mão-de-obra do pessoal com funções mais técnicas, o que reflecte, aliás, umas das características específicas deste *cluster*.

Os principais objectivos que visam atingir com o trabalho relacionam-se com a concretização com eficácia e eficiência das tarefas atribuídas e com a qualidade da prestação do serviço na satisfação das necessidades dos cidadãos. Mais uma vez, poderá encontrar-se uma significativa associação entre os objectivos a atingir e o modelo de organização de trabalho existente nos vários serviços/ departamentos do município. Na óptica dos entrevistados, a divisão onde trabalham caracteriza-se pela existência de chefia directa que coordena os vários serviços da divisão. Nestes serviços verifica-se uma aposta clara no trabalho em equipa, na autonomização/ responsabilização dos trabalhadores, na possibilidade de iniciativa e numa boa comunicação. Além disso, predomina uma grande flexibilidade laboral e uma boa articulação com os outros serviços da autarquia.

Relativamente ao grau de satisfação face ao emprego, mais uma vez, a menor satisfação relaciona-se com a situação contratual, a remuneração e a possibilidade de progressão/ promoção na carreira. Esta relativa insa-

tisfação poderá ser explicada pela natureza precária dos seus vínculos contratuais, resultado de uma política recente de contratação de pessoal adoptada pela autarquia. Por seu turno, também, a actual reforma da Administração Pública poderá estar na base desta insatisfação no que diz respeito à remuneração e à possibilidade de progressão/ promoção na carreira (cf. Quadro 92).

**Quadro 92 – Grau de satisfação face ao emprego por Estudo de caso – Cluster 3**

Estudo de caso	Maneira de trabalhar no emprego	Melhoria da qualidade do emprego
G	<ul style="list-style-type: none"> <li>Situação contratual</li> <li>Remuneração</li> <li>Possibilidade de progressão e/ ou promoção na carreira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibilidade de iniciativa</li> <li>Conteúdo do trabalho desenvolvido.</li> </ul>

Fonte: Estudos de caso

Os aspectos mais valorizados face ao emprego (e.g. possibilidade de iniciativa e conteúdo do trabalho desenvolvido) reforçam a importância do modelo de organização dos serviços do município.

### 3.3.3. TIC, competências transversais e emergentes

Neste Estudo de caso, todos os entrevistados utilizam equipamentos informáticos para a execução das tarefas do seu serviço, recorrendo a um leque de instrumentos que integram as TIC já referenciados. Mesmo assim, os entrevistados dos grupos técnico, auxiliar, operário e dirigente referem ter sentido algumas dificuldades na utilização de certos equipamentos, em particular, na utilização dos programas/ software Microsoft Office. Contudo, para aperfeiçoarem o domínio destas ferramentas frequentaram acções de formação em informática (e.g. Word e Excel), bem como tiveram oportunidade de aprender, no local de trabalho, em interacção com os colegas.

Atente-se ao Quadro 93, sobre as percepções dos entrevistados relativas às vantagens, desvantagens e mudanças produzidas pelas TIC no seu trabalho/ serviço.

**Quadro 93 – Utilização das TIC por Estudo de caso – Cluster 3**

Estudo de caso	Vantagens	Desvantagens	Alterações/ mudanças produzidas pelas TIC
G	<ol style="list-style-type: none"> <li>Eficácia e eficiência do trabalho</li> <li>Acesso/ troca de informação</li> <li>Facilita a execução do trabalho</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Avarias dos equipamentos</li> <li>Dependência técnica</li> <li>Prejudicial à saúde/ visão</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Melhoria da comunicação e troca de informação entre serviços de trabalho</li> <li>Celeridade na execução do trabalho</li> <li>Controlo dos resultados do trabalho</li> </ol>

Fonte: Estudos de caso

Ao observar-se o referencial de competências actuais e futuras indicadas, é possível perceber que, actualmente, estas associam um bom desempenho profissional a uma articulação entre competências sociais/ relacionais e instrumentais.

**Quadro 94 – Referencial de competências actuais e futuras por Estudo de caso – Cluster 3**

Estudo de caso	Competências actuais	Competências futuras
G	<ol style="list-style-type: none"> <li>Sentido de responsabilidade</li> <li>Capacidade organizativa</li> <li>Capacidade de resolução de problemas</li> <li>Compreensão do meio profissional</li> <li>Comunicação interpessoal</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Tecnologias da informação e da comunicação</li> <li>Comunicação interpessoal</li> <li>Capacidade de resolução de problemas</li> <li>Compreensão do meio profissional</li> <li>Gestão de recursos humanos</li> </ol>

Fonte: Estudos de caso

Em termos futuros, um bom desempenho profissional estará mais associado a competências instrumentais e técnicas. Isto poderá ser explicado, não

só com o incremento de quadros com qualificações mais técnicas, como também com os modelos de organização e gestão do trabalho implementados neste município.

### 3.3.4. Avaliação e dinâmicas dos processos formativos

Este Estudo de caso permite confirmar que há uma forte aposta na formação dos trabalhadores através da organização de várias acções de formação internas. Neste contexto, todos os entrevistados revelam já ter participado em acções de formação relacionadas com a sua actividade profissional, assim como participaram em acções de formação nos últimos 3 anos.

Com efeito, este município tem um gestor de formação que integra a Divisão de Recursos Humanos, que é responsável anualmente pela elaboração do diagnóstico de necessidades de formação. Contudo, é importante referir que apenas o auxiliar e o operário não participaram num diagnóstico de necessidades de formação, o que, por sua vez, acaba por reforçar o fraco investimento formativo deste cluster nestes grupos profissionais.

Do leque das áreas de formação mais frequentadas pelos diferentes entrevistados destacam-se: "Informática", "Recursos humanos e desenvolvimento pessoal", "Atendimento e secretariado", "Desenvolvimento, gestão pública e qualidade", "Competências de nível de relacionamento interpessoal" e "Finanças e contabilidade" (cf. Quadro 95).

A maior parte das acções de formação frequentadas corresponde à formação profissional, com excepção do técnico superior e administrativo, que concluíram uma pós-graduação. A metodologia de intervenção formativa mais recorrente foi formação em sala/ presencial, em horário laboral de curta duração (menos de 30 horas), sendo de destacar a organização de três sessões de formação-acção. A implementação destas acções de formação foi realizada pela Autarquia, a Associação de municípios, as empresas de formação externas, as Escolas/ Universidades, a Associação sindical/ profissional, o Instituto Nacional de Administração (INA) e o Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA).

Quadro 95 – Investimento formativo por Estudo de caso – Cluster 3

Área de Formação	Local/Modalidade	Duração	Organizadores
1. Informática	Formação em sala/ presencial	Curta-duração (menos de 30 horas)	Autarquia
2. Recursos humanos e desenvolvimento pessoal	Formação-acção		Associação de municípios
3. Atendimento e secretariado	Formação profissional		Empresas de formação externas, Escolas/ Universidades
4. Desenvolvimento, gestão pública e qualidade Competências de nível de relacionamento interpessoal	Formação profissional		Associação sindical/ profissional
5. Finanças e contabilidade	Formação profissional		Instituto Nacional de Administração, Centro de Estudos e Formação Autárquica

Fonte: Estudos de caso

O Quadro 96 apresenta os pontos fortes e fracos associados pelos entrevistados à frequência de formação.

Quadro 96 – Balanço da formação por Estudo de caso – Cluster 3

Estudo de caso	Pontos fortes	Pontos fracos
G	1.º - Aquisição/ actualização de conhecimentos e competências profissionais 2.º - Enriquecimento profissional 3.º - Horário, duração e organização das sessões	1.º - Fraca aplicação dos conteúdos formativos à profissão 2.º - Duração das sessões (curtas ou longas demais) 3.º - Formação em sala 4.º - Desinteresse dos formandos

Fonte: Estudos de caso

Tendo em consideração a avaliação dos impactos da formação no desempenho profissional, constata-se que os conhecimentos aprendidos na formação, mais uma vez, incidem nas áreas da legislação, do atendimento ao público e da avaliação de desempenho. Ao nível do seu impacto nos serviços, a formação acaba por permitir, tal como nos outros estudos atrás enunciados, uma maior actualização dos conhecimentos e uma melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

No futuro, todos os entrevistados pretendem frequentar formação, em particular formação profissional. Apenas o auxiliar tem intenção de frequentar formação escolar, visto que pretende concluir o ensino secundário (12.º ano).

### 3.4. Cluster 4 – Estudos de caso H e I

Para a análise das dimensões organizacional, profissional e formativa foram realizados dois Estudos de caso H e I, representativos da média dos municípios que integram o cluster 4, distribuídos por duas regiões do país: Lisboa e Vale do Tejo e Algarve.

### 3.4.1. Contexto sócio-económico e formativo

O Estudo de caso H realizou-se num município da região de Lisboa e Vale do Tejo com uma riqueza marítima que se traduz num incremento da actividade turística. Para promover o dinamismo em termos económicos, o município aposta no turismo com vista à captação de investimento privado.

Nos últimos anos tem-se assistido a um decréscimo da população residente, principalmente nas freguesias rurais do concelho. Perante este cenário, o objectivo estratégico do executivo municipal passa por promover uma série de actividades turísticas para estimular economicamente o concelho e aumentar a criação de emprego.

Ao nível da sua composição profissional, trata-se de um município jovem, que tem vindo a aumentar consideravelmente o número de trabalhadores com maiores qualificações.

No que diz respeito às actividades formativas, elas estão integradas num departamento/secção de formação autónomo, onde se desenvolvem os planos formativos para a autarquia<sup>140</sup>. Embora não exista formalmente a figura do “gestor de formação” no município, há um responsável pela formação que elabora o diagnóstico de necessidades de formação dos trabalhadores e organiza as acções de formação internas. Para a sua implementação, recorrem a entidades externas, nomeadamente para o aluguer de salas de formação. A falta de condições físicas para a realização de formação impede, muitas vezes, que se organizem mais actividades formativas.

Relativamente ao Programa Foral, os entrevistados consideram que este teve impactos muito positivos, pois permitiu aumentar os conhecimentos dos trabalhadores do município, traduzindo-se, efectivamente, numa melhoria do desempenho profissional e da qualidade dos serviços. Con-

<sup>140</sup> Após a realização deste estudo de caso foi-nos enviada documentação acerca das actividades formativas desenvolvidas pelo município, nomeadamente a listagem das acções de formação interna promovidas pela autarquia (ano de 2008); listagem das acções de formação externa frequentadas pelos funcionários e agentes desta Câmara Municipal (ano de 2008); listagem de estágios realizados nesta Câmara Municipal em parceria com o Instituto do Emprego e Formação Profissional (considerado o período compreendido entre 1998 a 2008); listagem de estágios realizados nesta Câmara Municipal no âmbito do Programa de Estágios Profissionais nas Autarquias Locais – 1.ª Edição 2007/2008; levantamento de Necessidades de Formação/2008 (levantamento realizado em 2007).

tudo, apontam como menos positivos aspectos como a hegemonia da oferta formativa caracterizada por uma formação por catálogo (muitas vezes, desajustada face às necessidades da dos trabalhadores autarquia) e a falta de avaliação dos impactos da formação realizados no âmbito deste programa.

O *Estudo de caso I* realizou-se num município do sul país, que integra a região do Algarve. Trata-se de um concelho rico, com capacidade de auto-financiamento através de receitas próprias resultantes do turismo. Embora a realidade denote alguns problemas de cariz social (criminalidade, toxicod dependência, abandono escolar, entre outros), verifica-se uma forte aposta do executivo municipal na criação de emprego qualificado através da dinamização de várias actividades económicas (e.g. turismo, fixação de empresas e de estabelecimentos do ensino superior).

Este município integra na sua estrutura um Departamento de Formação certificado, com um plano formativo extenso e com uma oferta formativa direccionada para todas as categorias profissionais. Além disso, também é possível encontrar a figura do "gestor de formação", responsável pela realização do diagnóstico de necessidades de formação e pela organização de acções de formação interna da autarquia. Relativamente ao *Programa Foral*, os entrevistados fazem uma avaliação bastante positiva dos seus impactos ao nível do funcionamento dos vários serviços da autarquia, já que consideram que esta iniciativa permitiu dar um salto qualitativo na qualificação dos recursos humanos.

### 3.4.2. Trajectórias profissionais e conteúdos funcionais

Do total dos dois *Estudos de caso H e I*, foram entrevistados onze trabalhadores/agentes, repartidos pelas seis categorias profissionais existentes na administração local: técnico superior, técnico/ técnico profissional, administrativo, operário, auxiliar e dirigente. O quadro seguinte apresenta a caracterização socioprofissional dos entrevistados que constituíram a nossa amostra (ver Quadro 97).

Quadro 97 – Perfil dos entrevistados por Estudos de caso – Cluster 4

Estudo de caso	Categoria profissional	Sexo	Idade (anos)	Nível de escolaridade	Relação com o emprego	Horário de trabalho
G	Técnico superior	Feminino	38,5	Ensino pós-graduado	Efectivo	Horário rígido
	Técnico	Feminino		Licenciatura		Jornada contínua
	Administrativo	Masculino		Ensino secundário (12.º ano)		Horário rígido
	Operário	Masculino		3.º Ciclo do Ensino básico		Horário rígido
	Auxiliar	Masculino		3.º Ciclo do Ensino básico		Horário rígido
	Dirigente	Masculino		Ensino pós-graduado		Nomeação
I	Técnico superior	Feminino	38	Ensino pós-graduado	Efectivo	Horário rígido
	Técnico profissional	Feminino		Ensino secundário (12.º ano)		
	Administrativo	Feminino		Ensino secundário (12.º ano)		
	Operário	Masculino		3.º Ciclo do Ensino básico		
	Dirigente	Feminino		Licenciatura		

Fonte: Estudos de caso

Assim, em termos gerais, estamos perante uma população de trabalhadores adultos (com uma média de idades compreendida entre os 38 e os 38,5 anos), com uma tendência particular para a prática de horários rígidos e com um peso bastante expressivo de mulheres, em particular no *Estudo de caso I*. A caracterização socioprofissional destes entrevistados vem confirmar duas tendências distintivas do cluster 4: a elevada rigidez horária e a elevada taxa de feminização. A antiguidade dos entrevistados nas funções actuais demonstra, em geral, uma fraca mobilidade funcional, visto que a maioria desempenha a mesma função desde que integrou os quadros de pessoal.

No que respeita aos objectivos a atingir no desempenho da sua actividade profissional, constata-se que a eficácia e a eficiência do trabalho e a qualidade da prestação do serviço na satisfação das necessidades dos cidadãos são identificados como os mais prioritários pelos diferentes grupos entrevistados. Porém, para o pessoal técnico superior e dirigente os principais objectivos consistem no exercício de um serviço público (assente nos valores da transparência, imparcialidade e integridade).

Na base da explicação dos objectivos definidos como prioritários pelos entrevistados poderá estar o modelo de organização existente no seu serviço. No *Estudo de caso I*, o modelo de organização do seu serviço inviabiliza o cumprimento dos objectivos propostos, pois segundo o técnico superior há "falhas graves de comunicação dentro do departamento e serviços; grande dificuldade na definição de objectivos; necessidade de implementação de novas metodologias de organização do trabalho indo de encontro a mudanças ao nível da formação; mais colaboração e trabalhadores mais qualificados". Por seu turno, na opinião do dirigente, as maiores dificuldades passam pela "prevalência do modelo burocrático-administrativo".

Relativamente à satisfação face ao emprego, reitera-se a menor satisfação com a remuneração e com a possibilidade de progressão na carreira, à luz do que acontece com os outros estudos de caso analisados.

Quadro 98 - Grau de satisfação por Estudo de caso - Cluster 4

Estudo de caso	Menor satisfação face ao emprego	Maior satisfação face ao emprego
H	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remuneração</li> <li>• Possibilidade de progressão e/ ou promoção na carreira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Situação contratual</li> <li>• Autonomia</li> <li>• Responsabilidade</li> <li>• Estatuto social</li> </ul>
I	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remuneração</li> <li>• Possibilidade de progressão e/ ou promoção na carreira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ritmo de trabalho</li> <li>• Conteúdo do trabalho desenvolvido</li> </ul>

Fonte: Estudos de caso

Por sua vez, a maior satisfação face ao emprego prende-se com o desenvolvimento de competências comportamentais. É de realçar a satisfação dos entrevistados no *Estudo de caso H* face à situação contratual. Uma das características do *cluster 4* reside na elevada taxa de produtividade da relação de trabalho. Porém, tal é explicável tendo em conta

foram considerados valores médios na estratégia de *clusterização* dos municípios.

### 3.4.3. TIC, competências transversais e emergentes

À excepção dos entrevistados do pessoal operário, que afirmam não sentirem necessidade de utilizar equipamentos informáticos para a execução do seu trabalho, os demais grupos utilizam estes equipamentos. No *Estudo de caso H*, os grupos técnico superior, técnico, auxiliar e dirigente referem ter sentido dificuldades na utilização destes equipamentos, em particular, no uso geral do equipamento e na utilização dos programas/ *software Microsoft Office*. Para aperfeiçoar o domínio destas ferramentas, o técnico e técnico superior tiveram oportunidade de frequentar formação inicial em informática, sendo que o auxiliar e o dirigente não participaram em qualquer formação. Os principais motivos alegados residem no facto de as autarquias nunca os terem proposto para formação (e.g. auxiliar) e na falta de tempo disponível (e.g. dirigente).

As principais vantagens, desvantagens e alterações/ mudanças associadas à utilização das TIC percebidas pelos entrevistados são as que se expõem no quadro 99).

Quadro 99 - Utilização das TIC por Estudo de caso - Cluster 4

Estudo de caso	Vantagens	Desvantagens	Alterações/mudanças produzidas pelas TIC
H	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Economia de tempo/ rapidez na execução das tarefas</li> <li>2.º - Acesso/ troca de informação</li> <li>3.º - Melhora a qualidade/ resultados do trabalho</li> <li>4.º - Optimização dos recursos/ meios disponíveis</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Enfraquecimento das relações humanas</li> <li>2.º - Individualização/ isolamento</li> <li>3.º - Diminuição da comunicação</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Simplificação dos procedimentos de trabalho</li> <li>2.º - Melhor planeamento, gestão e organização do trabalho/ serviço</li> <li>3.º - Melhoria da qualidade/ resultados do trabalho</li> </ol>
I	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Economia de tempo/ rapidez na execução das tarefas</li> <li>2.º - Acesso/ troca de informação</li> <li>3.º - Optimização dos recursos/ meios disponíveis</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Avarias do equipamento</li> <li>2.º - Dependência técnica</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Simplificação dos procedimentos de trabalho</li> <li>2.º - Melhoria da qualidade/ resultados do trabalho</li> <li>3.º - Diminuição da burocracia</li> </ol>

Fonte: Estudos de caso



Nos dois Estudos de caso H e I, os principais impactos das TIC residiram no melhor planeamento, gestão e organização do trabalho/ serviço e na melhoria da qualidade/ resultados do trabalho. Igualmente, de forma unânime, o acesso/ troca de informações, a economia de tempo/ rapidez na execução das tarefas e a optimização dos recursos/ meios disponíveis foram apontados como as suas principais vantagens. Em relação às desvantagens, as opiniões dividem-se nos dois estudos analisados. No Estudo de caso H, isso está mais relacionado com o enfraquecimento das relações interpessoais, ao invés do Estudo de caso I, onde está mais associado às avarias/ dependência técnica dos equipamentos.

Ao atendermos à informação do quadro 100 conclui-se que as competências sociais, comportamentais e relacionais (e.g. compreensão do meio profissional e o empenho) são actualmente as mais importantes para um adequado desempenho profissional. No entanto, estes parecem atribuir gradualmente, uma maior importância às competências técnicas e instrumentais em termos futuros (cf. Quadro 100).

Quadro 100 – Referencial de competências actuais e futuras por Estudos de caso – Cluster 4

Estudo de caso	Competências actuais	Competências futuras
E	1.º - Compreensão do meio profissional 2.º - Capacidade adaptativa 3.º - Conhecimento das organizações (missão, objectivo, cultura e envolvente) 4.º - Empenho 5.º - Actuação em equipa	1.º - Tecnologias da informação e da comunicação 2.º - Actuação em equipa 3.º - Planeamento/ organização 4.º - Conhecimentos técnicos/ saberes complementares 5.º - Sentido de responsabilidade
I	1.º - Liderança 2.º - Compreensão do meio profissional 3.º - Comunicação 4.º - Empenho 5.º - Planeamento/ Organização	1.º - Organização e método 2.º - Autonomia 3.º - Formações e acções pedagógicas 4.º - Conhecimentos em Gestão 5.º - Capacidade adaptativa

Fonte: Estudos de caso

### 3.4.4. Avaliação e dinâmicas dos processos formativos

Ao debruçarmo-nos sobre o investimento formativo dos municípios que integram o cluster 4 verifica-se que, apenas no Estudo de caso H, o entrevistado do grupo operário revela nunca ter participado em qualquer acção de formação relacionada com a sua actividade profissional. Ao invés, todos os restantes entrevistados admitem a ter frequentado nos últimos tempos uma formação relacionada com a sua profissão.

No conjunto das acções de formação mais frequentadas pelos entrevistados dos Estudos de caso H e I destacam-se as áreas da "Motivação/ Liderança, chefia e gestão de equipas" e "Recursos humanos e desenvolvimento pessoal". Relativamente ao tipo de formação, constata-se que a maior parte das acções de formação corresponde à formação profissional, com uma metodologia em sala/ presencial, em horário laboral e de curta duração (menos de 30 horas). Embora a metodologia formativa mais utilizada tenha sido a formação em sala/ presencial, importa sublinhar a realização de três sessões de formação-acção.

No caso concreto do Estudo de caso H, as entidades formadoras foram a autarquia, associação de municípios, o Instituto Nacional de Administração (INA) e o Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA); enquanto que no Estudo de caso I foram as empresas de formação externas, o INA e o CEFA.

Com base no quadro apresentado é possível ver que os entrevistados consideram que a formação permitiu um enriquecimento profissional e a aquisição/ actualização de conhecimentos e competências profissionais. Em contrapartida, estes avaliam mais negativamente as instalações, equipamentos e materiais pedagógicos; a fraca aplicação dos conteúdos formativos à profissão; a duração das sessões (curtas ou longas demais) e a falta de competência profissional dos formadores. Com efeito, os entrevistados do Estudo de caso I alicerçam algumas das suas principais críticas à formação na Administração Local, nomeadamente quanto à:

- centralização das ofertas formativas pelas entidades públicas responsáveis pela formação na administração pública;
- fraca oferta formativa para dirigentes;
- formação por catálogo desajustada às necessidades dos diferentes grupos profissionais;

Quadro 101 – Investimento formativo por Estudo de caso – Cluster 4

	Formação profissional	Formação em sala/ presencial	Curta-duração (menos de 30 horas)	Laboral	Autarquia
<b>G</b>	Formação profissional	Formação em sala/ presencial	Curta-duração (menos de 30 horas) Média-duração (de 30 a 119 horas)	Laboral	Autarquia Associação de municípios Instituto Nacional de Administração Centro de Estudos e Formação Autárquica
<b>I</b>	Formação profissional	Formação em sala/ presencial	Curta-duração (menos de 30 horas)	Laboral	Empresas de formação externas Instituto Nacional de Administração Centro de Estudos e Formação Autárquica

Fonte: Estudos de caso

- G**
1. Internet
  2. Motivação/ Liderança, chefia e gestão de equipas
  3. Recursos humanos e desenvolvimento pessoal
  4. Finanças e contabilidade
  5. Outras áreas

- I**
1. Recursos humanos e desenvolvimento pessoal
  2. Desenvolvimento, gestão pública e qualidade
  3. Motivação, liderança, chefia e gestão de equipas
  4. Competências ao nível do relacionamento interpessoal

Quadro 102 – Balanço da formação por Estudos de caso – Cluster 4

Estudo de caso	Pontos Fortes	Pontos Fracos
<b>H</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Aquisição/ actualização de conhecimentos e competências profissionais</li> <li>2.º - Partilha de informação e troca de experiências</li> <li>3.º - Competência dos formadores</li> <li>4.º - Enriquecimento profissional</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Instalações, equipamentos e materiais pedagógicos</li> <li>2.º - Fraca aplicação dos conteúdos formativos à profissão</li> <li>3.º - Duração das sessões (curtas ou longas demais)</li> <li>3.º - Falta de competência profissional dos formadores</li> </ol>
<b>I</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Aquisição/ actualização de conhecimentos e competências profissionais</li> <li>2.º - Adequação dos conteúdos às necessidades profissionais</li> <li>3.º - Enriquecimento profissional</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Instalações, equipamentos e materiais pedagógicos</li> <li>2.º - Fraca aplicação dos conteúdos formativos à profissão</li> <li>3.º - Duração das sessões (curtas ou longas demais)</li> <li>4.º - Falta de competência profissional dos formadores</li> <li>5.º - Heterogeneidade profissional dos formandos</li> </ol>

Fonte: Estudos de caso

heterogeneidade profissional dos formandos que dificulta, muitas vezes, um conhecimento mais aprofundado sobre as temáticas e inviabiliza uma boa aprendizagem dos conteúdos formativos;  
tendência para a organização de formação sem impactos ao nível do funcionamento dos serviços;  
formadores com pouco conhecimento acerca da realidade específica da administração local;

Atendendo agora aos impactos da formação no desempenho profissional, percebe-se que os conhecimentos aprendidos na formação se focalizam nas áreas da legislação, no sistema de avaliação de desempenho, na certificação, informática, na segurança e higiene no trabalho. Já no que se refere às competências, nenhum dos entrevistados conseguiu identificar competências adquiridas na formação e aplicadas em contexto profissional, excepto o téc-

nico superior que assumiu ter adquirido algumas competências ao nível do relacionamento interpessoal.

No futuro, com excepção do operário do *Estudo caso I*, todos pretendem frequentar formação, em particular formação profissional. Em ambos os estudos, apenas os entrevistados do grupo técnico superior têm intenção de frequentar formação académica, através da realização de um mestrado.

Tendo em consideração a importância da frequência de formação para a melhoria dos serviços/ desempenho profissional dos trabalhadores, os entrevistados do *Estudo de caso H* defendem um maior investimento em acções de formação mais práticas/ em contexto de trabalho e ajustadas às necessidades dos diferentes grupos socioprofissionais, em particular dos menos qualificados (operários e auxiliares).

Para uma melhor resposta às necessidades formativas, os entrevistados sugerem a alternativa de se criar um agrupamento entre vários concelhos da mesma região para a organização de um plano de formação, no sentido de se optimizarem recursos/ meios entre concelhos e responder de forma mais adequada às necessidades profissionais específicas. Contudo, salientam a necessidade da criação de uma entidade de formação externa que medeie e atenuie algumas divergências políticas existentes entre os municípios.

### 3.5. Cluster 5 – Estudos de caso J e K

Para a análise das dimensões organizacional, profissional e formativa do *cluster 5*, foram realizados dois *Estudos de caso J e K*, que se reportam a municípios localizados em duas regiões do país: Alentejo e Norte.

#### 3.5.1. Contexto sócio-económico e formativo

O *Estudo de caso J* contemplou um município do interior da região Alentejo, de grande dimensão territorial, mas com um acentuado decréscimo populacional. É um território composto maioritariamente por freguesias rurais que manifesta graves problemas sociais associados a uma elevada taxa de envelhecimento da população e de desemprego.

O sector dos serviços constitui a principal actividade económica do concelho que, mesmo assim, não consegue absorver a mão-de-obra existente. Esta realidade ligada à escassez de investimento privado faz com que a autarquia seja a principal entidade empregadora, de modo a evitar a desertificação/ abandono do concelho. Para fazer face a estes problemas, os objectivos estratégicos do executivo municipal passam, por um lado, pela fixação de empresas que permitam uma dinamização da economia e o desenvolvimento do concelho através da criação de emprego, nomeadamente emprego qualificado para evitar que os jovens com qualificações superiores abandonem o concelho; por outro, existe uma preocupação de prestar uma série de serviços sociais e culturais às freguesias mais rurais para evitar o isolamento destas populações, tendo como prioridade a missão social de apoio à população mais desfavorecida, em particular aos idosos com graves problemas sociais.

Neste *Estudo de caso J*, o departamento de recursos humanos é a estrutura responsável pelo levantamento de necessidades de formação e pela organização de acções de formação interna. No entanto, verifica-se aqui uma fraca dinâmica formativa visível pela ausência da figura do “gestor de formação” e pelo número reduzido de acções de formação internas promovidas pela autarquia. Também é possível constatar uma fraca aposta formativa no pessoal operário que, para além da pouca motivação, tem grande dificuldade em obter dispensa do serviço para a frequência de formação.

Apesar de reconhecerem a mais-valia do *Programa Foral*, ao nível da qualificação dos seus recursos humanos, apontam algumas críticas ao modo como a formação tem sido ministrada em Portugal e, em particular nas autarquias. Os principais argumentos são:

- Planos de formação com uma vertente excessivamente teórica e com pouca aplicabilidade prática/ profissional;
- Conteúdos formativos pouco adequados à realidade da administração local que acabam por resultar em poucos impactos/ alterações ao nível do desempenho profissional dos trabalhadores;
- Conteúdos formativos com uma excessiva componente legislativa e normativa que prejudica a aquisição de competências e saberes profissionais;
- Conteúdos formativos muito teóricos e acções de formação muito intensivas, dificultando a boa aquisição de conhecimentos/ competências;

- Modalidades de formação pouco articuladas com o contexto de trabalho de modo a otimizar os recursos/ meios existentes;
- Pouca oferta formativa para os grupos mais operacionais de forma a responder às necessidades efectivas de cada um destes grupos.

O **Estudo de caso K** realizou-se num município da região Norte caracterizado por uma forte actividade empresarial, na qual o sector industrial se assume como o cerne de toda a actividade económica. No conjunto das áreas de intervenção prioritárias do executivo municipal destacam-se a criação de infra-estruturas/ equipamentos culturais, a requalificação da área desportiva, a criação de infra-estruturas rodoviárias, a regeneração da cidade e requalificação das áreas urbanas e dinamização das zonas industriais para estimular o empreendedorismo.

As actividades formativas do município estão integradas na Divisão de Recursos Humanos que tem um técnico responsável pelo levantamento, planeamento e organização de toda a formação realizada no município. Embora seja visível uma certa dinâmica formativa nos grupos do pessoal técnico, o mesmo não se pode dizer relativamente aos grupos com menores qualificações (e.g. operários e auxiliares). É possível constatar esta fraca aposta formativa no pessoal operário e auxiliar, quer pelo número total de acções/ horas de formação frequentadas, quer pelo número de acções internas organizadas para estes grupos socioprofissionais<sup>141</sup>.

Em termos gerais, avaliam muito positivamente os impactos no *Programa Foral* no funcionamento da autarquia e, sobretudo, na melhoria do desempenho profissional dos trabalhadores.

### 3.5.2. Trajectórias profissionais e conteúdos funcionais

No total dos dois *Estudos de caso* foram entrevistados onze trabalhadores/ agentes: técnico superior, técnico/ técnico profissional, administrativo,

<sup>141</sup> Para melhor compreender as dinâmicas formativas deste município foi nos facultada a seguinte documentação de suporte: Plano de Formação da autarquia (2007); Planeamento da formação contínua (2007); Manual do Formador; Questionário de avaliação da formação; Ficha de avaliação dos formandos pelo formador; Ficha de avaliações da formação e Ficha de ausências da formação.

operário, auxiliar e dirigente. A área funcional a que pertencem distribui-se pela grande diversidade de Divisões/ Departamento da autarquia, o que permite, assim, um conhecimento mais abrangente dos municípios. O perfil socioprofissional dos entrevistados apresenta-se no quadro seguinte (cf. Quadro 103).

Quadro 103 – Perfil dos entrevistados por Estudos de caso – Cluster 5

Estudo de caso	Grupos Interrelacionados	Sexo	Idade (anos)	Qualificação	Relação funcional	Horário de trabalho
J	Técnico superior	Feminino	42	Ensino pós-graduado	Contrato a termo	Horário rígido
	Técnico profissional	Masculino		Ensino secundário (12.º ano)	Efectivo	Horário rígido
	Administrativo	Feminino		Ensino secundário (12.º ano)	Efectivo	Horário rígido
	Auxiliar	Masculino		3.º Ciclo do Ensino básico	Efectivo	Jornada contínua
	Dirigente	Masculino		Ensino pós-graduado	Comissão de serviço	Isenção de horário
K	Técnico superior	Feminino	40	Licenciatura	Efectivo	Horário rígido
	Técnico	Masculino		Ensino secundário (12.º ano)		
	Administrativo	Feminino		3.º Ciclo do Ensino básico		
	Operário	Masculino		2.º Ciclo do Ensino básico		
	Auxiliar	Feminino		3.º Ciclo do Ensino básico		
	Dirigente	Masculino		Ensino pós-graduado		

Fonte: Estudos de caso

Atendendo ao perfil dos entrevistados, percebe-se que estamos perante uma população de trabalhadores adultos (com uma média de idades compreendida entre os 40 e os 42 anos), com vínculos de trabalho estáveis. Por outra vez, é possível observar uma tendência particular por parte destes municípios no sentido de investirem em quadros com melhores qualificações (e.g. ensino pós-graduado). De resto, a caracterização socioprofissional permite inferir, justamente, duas tendências distintivas do *cluster 5*: o investimento em relações de trabalho duráveis e a aposta em contratação de quadros com melhores qualificações.

A antiguidade dos entrevistados nas funções actuais demonstra uma fraca fidelidade funcional, em particular no *Estudo de caso J*, pois a maioria

desempenha a mesma função desde que integrou os quadros de pessoal. Contudo, importa destacar que somente os entrevistados do grupo operário sofreram uma alteração do seu conteúdo funcional.

Em relação aos objectivos que visam atingir no desempenho da sua profissão, salientam-se a concretização com eficácia e eficiência das tarefas atribuídas e o exercício de um serviço público assente nos valores da transparência, imparcialidade e integridade. É importante destacar que em ambos os *Estudos de casos*, para os entrevistados do pessoal dirigente, a utilização eficaz dos recursos e a qualidade da prestação do serviço na satisfação das necessidades dos cidadãos assumem particular importância. Todos consideram que o modelo de organização do seu serviço/ trabalho é adequado para o cumprimento destes objectivos. De um modo geral, nos serviços/ departamentos onde trabalham existe autonomia, responsabilização e delegação de competências; trabalho em equipa sob chefia directa, polivalência, boa articulação e partilha de informação com outros serviços da autarquia.

Através da análise da satisfação dos entrevistados em relação ao seu emprego é possível perceber que os principais factores de insatisfação se prendem com a remuneração e com a possibilidade de progressão/ promoção na carreira (cf. Quadro 104).

Quadro 104 – Grau de satisfação por Estudo de caso – Cluster 5

Estudo de caso	Maior insatisfação no emprego	Maior insatisfação no desempenho
J	<ul style="list-style-type: none"> <li>Situação contratual</li> <li>Remuneração</li> <li>Possibilidade de progressão e/ ou promoção na carreira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibilidade de iniciativa</li> <li>Ritmo de trabalho</li> </ul>
K	<ul style="list-style-type: none"> <li>Remuneração</li> <li>Possibilidade de progressão e/ ou promoção na carreira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibilidade de iniciativa,</li> <li>Responsabilidade</li> <li>Conteúdo do trabalho desenvolvido</li> </ul>

Fonte: Estudos de caso

Importa referir que, no *Estudo de caso J*, o técnico superior, o técnico profissional e o dirigente estão pouco satisfeitos com a sua situação contratual. Isto poderá estar relacionado com uma estratégia de rejuvenescimento dos quadros dotados de melhores qualificações, que os municípios que integram este *cluster* têm vindo a adoptar. Os aspectos do emprego que reúnem maior satisfação estão relacionados com a sua actividade profissional (e.g. possibilidade de iniciativa, ritmo de trabalho, conteúdo do trabalho desenvolvido).

### 3.5.3. TIC, competências transversais e emergentes

Embora o auxiliar (*Estudo de caso J*) e o operário (*Estudo de caso K*) não utilizem equipamentos informáticos para a execução do seu trabalho, afirmam que gostariam de poder utilizar um computador na sua actividade profissional. Os demais grupos utilizam equipamentos informáticos (em particular o computador e outros equipamentos informáticos de suporte) para a execução de várias tarefas.

As principais vantagens, desvantagens e alterações/mudanças produzidas com a implementação das TIC permitem-nos analisar o impacto das novas tecnologias na organização do trabalho/ serviço (cf. Quadro 105).

Quadro 105 – Utilização das TIC por Estudo de caso – Cluster 5

	Vantagens	Desvantagens	Alterações/mudanças produzidas pelas TIC
J	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Acesso/ troca de informação</li> <li>2.º - Economia de tempo/ rapidez na execução das tarefas</li> <li>3.º - Facilita a execução do trabalho</li> <li>4.º - Planeamento, organização e gestão do trabalho</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Dependência técnica</li> <li>2.º - Enfraquecimento das relações humanas</li> <li>3.º - Insegurança na protecção dos dados/ informação</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Melhor planeamento, gestão e organização do trabalho/ serviço</li> <li>2.º - Melhoria da qualidade/ resultados do trabalho</li> <li>3.º - Celeridade na execução do trabalho</li> </ol>
K	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Acesso/ troca de informação</li> <li>2.º - Economia de tempo/ rapidez na execução das tarefas</li> <li>3.º - Facilita a execução do trabalho</li> <li>4.º - Planeamento, organização e gestão do trabalho</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Dependência técnica</li> <li>2.º - Enfraquecimento das relações humanas</li> <li>3.º - Insegurança na protecção dos dados/ informação</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Melhora a comunicação/ proximidade entre os serviços</li> <li>2.º - Facilita o acesso/ troca de informação</li> <li>3.º - Melhoria da qualidade/ resultados do trabalho</li> </ol>

Fonte: Estudos de caso

As principais vantagens percebidas prendem-se com o acesso/ troca de informações, a economia de tempo/ rapidez na execução das tarefas e o suporte na execução, planeamento, organização e gestão do trabalho. Como mais desvantajoso, os entrevistados apontam a dependência técnica dos equipamentos, o enfraquecimento das relações humanas e a insegurança na protecção dos dados/ informação. Entre as principais mudanças no trabalho/serviço produzidas pelas TIC, os entrevistados partilham a ideia de que estas contribuíram significativamente para uma melhoria da qualidade/ resultados do trabalho.

Quadro 106 – Referencial de competências actuais e futuras por Estudos de caso – Cluster 5

Estudo de caso	Competências actuais	Competências futuras
J	1.º - Sentido de responsabilidade 2.º - Actuação em equipa 3.º - Rigor na execução das tarefas 4.º - Planeamento/ Organização	1.º - Criatividade 2.º - Actuação em equipa 3.º - Sentido de responsabilidade 4.º - Comportamentais (liderança, determinação, auto-controlo, resistência ao stress)
K	1.º - Sentido de responsabilidade 2.º - Actuação em equipa 3.º - Capacidade organizativa 4.º - Comunicação	1.º - Liderança 2.º - Actuação em equipa 3.º - Determinação 4.º - Comunicação 5.º - Gestão de Recursos Humanos 6.º Planear, organizar e controlar o trabalho

Fonte: Estudos de caso

A partir da análise da informação constante no quadro 106, é possível afirmar que no Estudo de caso E as competências sociais e comportamentais (e.g. actuação em equipa, sentido de responsabilidade, comunicação) são as mais valorizadas para um adequado desempenho profissional, quer actualmente, quer em termos futuros.

### 3.5.4. Avaliação e dinâmicas dos processos formativos

Apesar dos municípios que integram o cluster 5 apresentarem, ao nível da formação dos recursos humanos, algumas dinâmicas contraditórias, verifica-se nos Estudos de caso analisados que apenas os entrevistados dos grupos técnicos (e.g. técnico e técnico profissional) não frequentaram formação.

No Estudo de caso J o técnico profissional afirma nunca ter participado em acções de formação relacionadas com a sua actividade profissional por motivos, segundo ele, de "falta de disponibilidade pessoal". Todos os restantes entrevistados participaram nos últimos anos em acções de formação relacionadas com a sua actividade profissional nas seguintes áreas: "Recursos humanos e desenvolvimento pessoal" (e.g. administrativo e dirigente), "Desenvolvimento, gestão pública e qualidade" (e.g. dirigente).

No Estudo de caso K, igualmente, o técnico afirma nunca ter participado em acções de formação relacionadas com a sua actividade profissional. Todos os restantes entrevistados participaram nos últimos anos em acções de formação nas seguintes áreas de formação: "Iniciação às tecnologias de informação" (e.g. auxiliar), "Recursos humanos e desenvolvimento pessoal" (e.g. administrativo, dirigente), "Desenvolvimento, gestão pública e qualidade" (e.g. operário) e "Atendimento e secretariado" (e.g. técnico superior e auxiliar).

Nos dois estudos analisados, o tipo de formação com maior frequência por parte dos entrevistados é a formação profissional, destacando-se apenas, no Estudo de caso J, a participação do técnico superior e do dirigente em formação académica (e.g. especialização). Estas são, maioritariamente, acções de formação em sala/ presenciais, em horário laboral e com uma curta-duração (menos de 30 horas). É importante realçar, no Estudo de caso J, a realização de três sessões de formação-acção e uma de alternância. Na sua maioria, as acções de formação têm tido principalmente como entidades formadoras as empresas de formação externas, as Escolas/ Universidades, importando, no entanto, realçar a importância da Associação de Municípios no Estudo de caso J.

Apesar de referirem alguma falta de aplicabilidade dos conteúdos ao contexto de trabalho, os entrevistados consideram que os temas e os conteúdos formados em parte, adequados às suas expectativas e necessidades profissionais. Importa complementar esta análise da adequação dos conteúdos formativos com o posicionamento dos entrevistados relativamente aos pontos



Quadro 107 – Investimento formativo por Estudo de caso – Cluster 5

	Formação profissional	Formação em sala presencial	Curta-duração (menos de 30 horas)	Laboral	Associação de municípios Empresas de formação externas Escolas ou Universidades Centro de Estudos e Formação Autárquica
<b>J</b>	1. Recursos humanos e desenvolvimento pessoal 2. Desenvolvimento, gestão pública e qualidade 3. Outras áreas				
<b>K</b>	1. Iniciação às tecnologias de informação 2. Recursos humanos e desenvolvimento pessoal 3. Desenvolvimento, gestão pública e qualidade 4. Atendimento e secretariado 5. Outras áreas	Formação em sala presencial	Curta-duração (menos de 30 horas)	Laboral	Empresas de formação externas Escolas ou Universidades Outras associações não especificadas

Fonte: Estudos de caso

fortes e fracos da formação frequentada apresentados no quadro seguinte (cf. Quadro 108).

Quadro 108 – Balanço da formação por Estudos de caso – Cluster 5

Estudo de caso	Pontos fortes	Pontos fracos
<b>H</b>	1.º - Aquisição/ actualização de conhecimentos e competências profissionais 2.º - Partilha de informação e troca de experiências 3.º - Enriquecimento profissional	1.º - Instalações, equipamentos e materiais pedagógicos 2.º - Falta de planeamento/ organização da formação 3.º - Falta de competência profissional dos formadores
<b>K</b>	1.º - Aquisição/ actualização de conhecimentos e competências profissionais 2.º - Partilha de informação e troca de experiências 3.º - Enriquecimento profissional	1.º - Fraca aplicação dos conteúdos formativos à profissão 2.º - Conteúdos desajustados da realidade da administração local 3.º - Duração das acções (curtas ou longas demais)

Fonte: Estudos de caso

Assim, observa-se que os entrevistados consideram que a formação permitiu a aquisição/ actualização de conhecimentos, a partilha de informação e troca de experiências e um enriquecimento profissional. Por sua vez, os mesmos consideraram menos positivas as instalações, os equipamentos e materiais pedagógicos. É de realçar que apenas no Estudo de caso K os entrevistados avaliaram negativamente os conteúdos, nomeadamente a sua fraca aplicação à profissão e o seu desajustamento à realidade da administração local.

Ao aprofundarmos os conhecimentos/ competências adquiridos pelos entrevistados na formação e aplicados ao contexto profissional é possível confirmar que estes incidem, sobretudo, nas áreas da gestão de recursos humanos, do sistema de avaliação de desempenho, da legislação e da informática. Ao nível das competências, parece que a formação produziu maiores impactos ao nível do desenvolvimento de competências de relacionamento interpessoal e atendimento aos munícipes, nos Estudos de caso J e K, respectivamente.

No que toca aos impactos da formação na actividade profissional, importa realçar que os entrevistados indicaram que esta teve um maior impacto ao nível dos serviços prestados, na execução/procedimentos de trabalho e na qualidade dos serviços prestados aos cidadãos/ munícipes. Importa, contudo,

salientar que os entrevistados do *Estudo de caso K* consideram que a formação permitiu a certificação dos serviços, o desenvolvimento de uma cultura de melhoria contínua e mudanças nos processos de avaliação dos trabalhadores.

No futuro, todos os entrevistados pretendem frequentar formação, em particular formação profissional. No total dos dois estudos, apenas pretendem frequentar formação académica o auxiliar (*Estudo de caso J*) que quer concluir o ensino secundário (12.º ano); e os dirigentes e técnicos superiores (*Estudo de caso K*) que ambicionam frequentar um mestrado.

### 3.6. Cluster 6 – Estudo de caso L

Para a análise das dimensões organizacional, profissional e formativa do cluster 6 foi realizado um *Estudo de caso L*, circunscrito a um município da região Centro.

#### 3.6.1. Contexto sócio-económico e formativo

O *estudo de caso L* foi realizado num município do litoral Centro do país que tem registado nas últimas duas décadas um crescimento acentuado da população urbana. Contudo, apesar do sector secundário ter sido, nas últimas décadas, o principal impulsionador da actividade económica, actualmente o município é confrontado com uma elevada taxa de desemprego resultante da deslocalização/ encerramento de algumas indústrias de mão-de-obra intensiva. Esta nova configuração das actividades económicas faz com que o executivo municipal defina como eixos prioritários a valorização de sectores de actividade já existentes, articulando-os com a criação de novos sectores mais inovadores. Desta forma, pretende-se um desenvolvimento equilibrado do município, que passe pelo crescimento do sector terciário/ serviços e que garanta o bem-estar aos cidadãos/ munícipes.

Na estrutura orgânica do município não está integrado nenhum Departamento/ Divisão de Recursos Humanos. Apesar de ter um técnico responsável pela área dos recursos humanos, a figura do gestor/ responsável da formação não é percepcionada por todos, especialmente pelos trabalhadores menos qualificados. Porém, transpareceu que havia frequência de formação por parte dos trabalhadores, mas no entanto esta restringe-se a formação existente desenvolvida em parceria com a Associação de Municípios. Neste sentido, os trabalhadores da autarquia participaram em 2007, em acções de formação

que contemplaram as áreas seguintes: Informática geral (e.g. competências básicas em TIC, iniciação à informática, entre outras); Informática e novas tecnologias de informação e comunicação (e.g. introdução às redes), Motivação, liderança, chefia e gestão de equipas (e.g. liderança de equipas operárias), Manutenção e reparação de equipamentos (e.g. mecânica), Recursos humanos e desenvolvimento pessoal (e.g. gestão do tempo, regulamento geral do ruído, gestão técnica de recursos humanos), Desenvolvimento, gestão pública e qualidade (e.g. Código do Trabalho, Auditoria interna e financeira, regime jurídico das contra-ordenações, Finanças e contabilidade (e.g. POCAL)<sup>142</sup>.

#### 3.6.2. Trajectórias profissionais e conteúdos funcionais

No total, foram entrevistados seis trabalhadores/ agentes: técnico superior, técnico, administrativo, operário, auxiliar e dirigente. Confronte-se, no quadro seguinte, o perfil socioprofissional dos entrevistados (cf. Quadro 109). Todos os entrevistados pertencem a diferentes estruturas orgânicas: Recursos Humanos, Estudos, Planeamento Estratégico e Urbanístico, Cultura, Bibliotecas e Património Histórico, Ambiente e Qualidade de Vida, Acção Social, referindo-se apenas que os entrevistados dos grupos mais operacionais (e.g. operário e auxiliar) fazem ambos parte da Divisão de Ambiente e Qualidade de Vida.

Quadro 109 – Perfil dos entrevistados por Estudos de caso – Cluster 6

Grupo	Sexo	Idade (anos)	Habilitação escolar	Relação jurídica de emprego	Horário de trabalho
Técnico superior	Feminino		Licenciatura		Horário flexível
Técnico	Masculino		Ensino secundário (12º ano)		Horário rígido
Administrativo	Masculino	46,5	Ensino secundário (12º ano)		Horário rígido
Operário	Masculino		1º Ciclo do Ensino Básico	Efectivo	Horário rígido
Auxiliar	Masculino		3º Ciclo do Ensino básico		Horário rígido
Dirigente	Feminino		Licenciatura		Horário flexível

Fonte: Estudos de caso

Para melhor ilustrar o investimento formativo do município foi-nos disponibilizada documentação acerca das acções de formação frequentadas pelos funcionários do município entre Janeiro e Maio de 2008 (e.g. nome da acção de formação, entidade formadoras, duração e identificação dos funcionários que participaram nas acções).

A partir desta caracterização do perfil socioprofissional dos entrevistados percebe-se que estamos perante uma população maioritariamente masculina de trabalhadores adultos (com uma média de idades elevada que se situa nos 46,5 anos), com vínculos de trabalho estáveis, permitindo-nos confirmar três das tendências partilhadas do *cluster 6*: a masculinização significativa da composição socioprofissional, os elevados índices de envelhecimento e a elevada rigidez laboral.

Além de uma antiguidade média dos entrevistados bastante elevada (situa-se nos 25,2 anos), verifica-se uma fraca mobilidade funcional, exceptuando os casos dos entrevistados do pessoal técnico, administrativo e dirigente, que foram os únicos que sofreram recentemente uma alteração no conteúdo funcional do seu serviço.

Para os entrevistados do *Estudo de caso L*, os principais objectivos que visam atingir com o trabalho são, sobretudo, o exercício de um serviço público assente nos valores da transparência, imparcialidade e integridade (e.g. técnico superior e técnico) e a qualidade da prestação do serviço na satisfação das necessidades dos cidadãos (e.g. auxiliar, operário e técnico superior). Os objectivos do dirigente passam mais pela utilização eficiente dos recursos (financeiros, humanos, etc.) e pela concretização com eficácia dos objectivos definidos nas políticas/ planos de actuação municipal.

À excepção do operário, todos os entrevistados consideram que o modelo de organização do seu serviço/ trabalho é adequado para o cumprimento destes objectivos. De um modo geral, estes consideram que existe uma direcção directa responsável pela distribuição das tarefas do serviço; além disto, a rotatividade de tarefas, partilha de informação e articulação com outros serviços e partilha de responsabilidades entre os diferentes trabalhadores do serviço.

Relativamente ao grau de satisfação face ao emprego, reitera-se a insatisfação face à remuneração e à possibilidade de progressão/ promoção na carreira, tal como acontece com os outros *Estudos de caso* atrás analisados (cf. Quadro 110). O entrevistado mais insatisfeito pertence ao grupo operário que está, simultaneamente, insatisfeito com o ritmo de trabalho, a remuneração, a possibilidade de progressão na carreira e a possibilidade de iniciativa.

No geral, todos os entrevistados se mostraram satisfeitos com a situação contratual, a responsabilidade e o conteúdo do trabalho desenvolvido.

Quadro 110 – Grau de satisfação por *Estudo de caso* – *Cluster 6*

Grupo	Melhor situação face ao emprego	Melhor situação face ao emprego
L	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remuneração</li> <li>• Possibilidade de progressão e/ ou promoção na carreira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Situação contratual</li> <li>• Possibilidade de iniciativa</li> <li>• Conteúdo do trabalho desenvolvido.</li> </ul>

Fonte: *Estudos de caso*

### 3.1.3. TIC, competências transversais e emergentes

Os entrevistados do pessoal operário e auxiliar revelam não utilizarem equipamentos informáticos na execução do seu trabalho (embora o auxiliar desejasse utilizar um computador na sua actividade profissional). Os demais grupos utilizam equipamentos informáticos (em particular, o computador e outros equipamentos informáticos de suporte) na execução de tarefas diárias do serviço. Apenas o técnico revela ter sentido dificuldades na utilização destes equipamentos, pelo que frequentou formação para aperfeiçoar os seus conhecimentos.

Atente-se ao quadro seguinte para conhecer a opinião dos entrevistados sobre as principais vantagens, desvantagens e mudanças produzidas pelas TIC no seu trabalho/ serviço (cf. Quadro 111).

Quadro 111 – Utilização das TIC por *Estudo de caso* – *Cluster 6*

	Vantagens	Desvantagens	Alterações/mudanças produzidas pelas TIC
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Acesso/ troca de informação</li> <li>2.º - Economia de tempo/ rapidez na execução das tarefas</li> <li>3.º - Facilita a execução do trabalho</li> <li>4.º - Planeamento, organização e gestão do trabalho</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Dependência técnica</li> <li>2.º - Enfraquecimento das relações humanas</li> <li>3.º - Insegurança na protecção dos dados/ informação</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.º - Economia de tempo/ rapidez na execução das tarefas</li> <li>2.º - Melhora a comunicação/ proximidade entre serviços</li> <li>3.º - Optimização dos recursos/ meios disponíveis</li> </ol>

Fonte: *Estudos de caso*

Em termos gerais, é possível verificar que as competências sociais, comunicacionais e relacionais são as mais importantes para um adequado desempenho profissional, quer actualmente, quer em termos futuros. Desta

forma, percebe-se uma relativa “estagnação”, já que os entrevistados não percebem grandes alterações no seu perfil profissional.

**Quadro 112 – Referencial de competências actuais e futuras por Estudos de caso – Cluster 6**

Estudo de caso	Competências actuais	Competências futuras
L	1.º - Comunicação interpessoal/ oral 2.º - Actuação em equipa 3.º - Sentido de responsabilidade 4.º - Iniciativa 5.º - Liderança	1.º - Comunicação interpessoal/ oral 2.º - Actuação em equipa 3.º - Capacidade adaptativa 4.º - Iniciativa 5.º - Liderança 6.º - Criatividade

Fonte: Estudos de caso

### 3.6.4. Avaliação e dinâmicas dos processos formativos

Ao nível da dinâmica formativa, o *cluster 6* apresenta-se com uma certa tendência para um baixo investimento formativo médio na generalidade dos municípios. É possível constatar essa realidade neste *Estudo de caso*, na medida em que este não dispõe, na sua estrutura orgânica, de nenhuma Divisão/ Departamento de Recursos Humanos. Além disso, este município também não tem presente a figura de um “gestor de formação” para a organização das actividades formativas.

Mesmo assim, se nos reportarmos aos últimos 3 anos, todos os entrevistados revelam ter participado numa acção de formação relacionada com a sua actividade profissional. Apenas o técnico revela que não frequentou formação pois nunca lhe foi proposto pela autarquia. No conjunto das áreas de formação frequentadas pelos entrevistados salientam-se a Informática (e.g. técnico administrativo e dirigente), “Recursos humanos e desenvolvimento pessoal” (e.g. técnico administrativo, dirigente, auxiliar e operário), “Desenvolvimento, gestão pública e qualidade” (e.g. técnico superior e dirigente), “Ambiente, ordenamento do território e urbanismo” (e.g. técnico superior e administrativo), “Liderança/ Liderança e chefia e gestão de equipas” (e.g. auxiliar e operário) e “Atendimento e secretariado” (e.g. administrativo).

**Quadro 113 – Investimento formativo por Estudo de caso – Cluster 6**

Estudo de caso	Áreas de formação frequentadas	Tipo de formação	Local	Duração	Outros
L	1. Informática 2. Recursos humanos e desenvolvimento pessoal 3. Desenvolvimento, gestão pública e qualidade 4. Ambiente, ordenamento do território e urbanismo 5. Motivação/ Liderança e chefia e gestão de equipas 6. Atendimento e secretariado 7. Outras áreas	Formação profissional Formação em sala/ presencial	Laboral	Curta-duração (menos de 30 horas)  Média-duração (entre 30 e 119 horas)	Associação de municípios Empresas de formação externas, Escolas/ Universidades Centro de Estudos e Formação Autárquica Outras associações não especificadas

Fonte: Estudos de caso

Relativamente ao tipo de formação, constata-se que a maior parte das acções de formação frequentadas corresponde a formação profissional. Apenas o dirigente frequentou formação académica (pós-graduação). Todas as sessões decorreram em horário laboral e a metodologia de intervenção formativa mais recorrente foi formação em sala/ presencial, sendo que em termos de duração estas dividiram-se entre acções de curta e de média duração. Entre as principais entidades formadoras destacam-se a Associação de municípios, o Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA), as empresas de formação externa, as Escolas ou Universidade e outras associações não especificadas.

O quadro apresenta os pontos fortes e fracos associados pelos entrevistados à frequência de formação (cf. Quadro 114).

Quadro 114 – Balanço da formação por Estudos de caso – Cluster 6

Estudo de caso	Pontos fortes	Pontos fracos
L	1.º - Aquisição/ actualização de conhecimentos e competências profissionais 2.º - Partilha de informação e troca de experiências 3.º - Enriquecimento profissional	1.º - Duração das acções (curtas ou longas demais) 2.º - Fraca aplicação dos conteúdos formativos à profissão 3.º - Instalações, equipamentos e materiais pedagógicos 4.º - Formação externa

Fonte: Estudos de caso

É de se salientar o peso negativo que os entrevistados atribuem à formação externa, tendência que é perceptível ao longo de todas as entrevistas realizadas neste *Estudo de caso*. Tendo em conta a avaliação dos impactos da formação no desempenho profissional, constata-se que os conhecimentos aprendidos, mais uma vez, incidem nas áreas da legislação, segurança, higiene no trabalho e informática. Apenas o dirigente refere que a formação lhe permitiu a aquisição de competências ao nível de coordenação de equipas e adopção de novas metodologias de planeamento/ organização do trabalho.

Ao nível dos impactos nos serviços da autarquia, a formação acabou por traduzir-se, tal como em outros estudos atrás mencionados, numa maior realização de conhecimentos, na melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e na melhoria da execução, organização e gestão do trabalho.

Todos entrevistados referem desejar frequentar, no futuro, mais formação, em particular formação profissional. Apenas o dirigente e o administrativo pretendem frequentar formação académica, ao nível do mestrado e licenciatura, respectivamente.

## CAPÍTULO V

### Ensaio Prospectivos de Tendências Futuras

Este *Capítulo V* tem como objectivo analisar as perspectivas de futuro sobre o emprego e formação da Administração Local. Para isso, propõe-se uma reflexão integrada dos principais resultados obtidos ao longo deste estudo em ensaios prospectivos, próximos da lógica dos cenários. Estes serão segmentados, por um lado, a partir da evolução dos grupos profissionais e, por outro, da tipologia de "retratos" municipais que resultaram da identificação dos seis *clusters*.

A orientação da abordagem neste sentido enquadra-se nas recomendações da OCDE (2001) relativas à importância do diagnóstico das opções face aos desafios de cada país, conducentes ao posterior estabelecimento de estratégias de acção. No caso específico deste estudo, foi-nos possível ter em conta as forças motrizes que se prendem com a identificação dos factores condicionantes (exógenos e endógenos) das tendências futuras, ou seja, das fronteiras de continuidades e/ ou rupturas no domínio do emprego e da formação, que permitirá estruturar e sustentar o desenvolvimento de políticas públicas nesta matéria. Em torno da evolução possível/ desejável destas forças motrizes construíram-se cenários de antecipação mais favoráveis que potenciam diferentes opções políticas face aos perfis dos grupos profissionais e dos *clusters* municipais.

A apresentação de linhas orientadoras, que enquadram o desenvolvimento das estratégias futuras de formação e emprego, visa, sobretudo, constituir-se num referencial para as decisões de planeamento e de acção por parte dos protagonistas directa e indirectamente envolvidos.



### 1. Delimitação do sistema, variáveis-chave e forças motrizes

O papel da prospectiva permite conceber o planeamento estratégico como um processo de aprendizagem individual e organizacional. Nesse sentido, nesta metodologia exige-se a participação não apenas dos decisores/ responsáveis, mas de todos os que participam na organização, já que se baseia, em grande medida, na mobilização de conhecimento substantivo adequado à construção de "imagens" de futuros possíveis<sup>143</sup>.

Ora, justamente, a capacidade de se definirem estruturas de futuros possíveis encontra-se inscrita no presente e no passado, sendo reinterpretada através de uma aprendizagem individual e organizacional que o presente faculta, criando e explorando cenários possíveis de evolução. Não se trata, pois, de apresentar soluções estáticas para problemas identificados. Pretende-se, pelo contrário, compreender as formas de evolução e de projecção no futuro de caminhos coerentes, que pressupõem, como travé mestra, a capacidade de identificação de incertezas cruciais (Forças motrizes), a partir das quais nos interrogamos quanto à possibilidade de futuro possíveis, desejáveis ou prováveis (Almeida, 2007).

No quadro actual das transformações do emprego e da formação dos recursos humanos da Administração Local, são relevantes as dinâmicas de relações que se têm vindo a estabelecer, sobretudo nas últimas décadas em Portugal, na delimitação do sistema em termos de metodologia prospectiva. Com efeito, a Administração Pública, nomeadamente a Administração Local, sofreu profundas alterações ao nível da sua dimensão, estruturas e orgânicas de funcionamento, bem como das suas missões e desafios actuais e futuros. Para estas transformações, a integração europeia foi decisiva, em especial através dos objectivos e financiamentos que enformaram os Quadros Comunitários de Apoio<sup>144</sup>. Estes incidiram, em especial, nas mudanças de configuração organizacional, de modelos de gestão e atribuições, de competências e perfis profissionais associadas à prestação de serviços aos cidadãos, tal como tivemos oportunidade de referir ao longo deste estudo.

Esta reflexão não prescinde, igualmente, da identificação de variáveis-chave, que nos permitem caracterizar um percurso histórico, político e social

<sup>143</sup> A construção de "imagens" de futuros possíveis aproxima-se do que se entende por "projectos", cuja eficácia assenta na socialização antecipatória. Na verdade, é em função da situação presente, ou seja, dos diagnósticos realizados, que se condiciona o futuro.

<sup>144</sup> Isto significa que a delimitação do sistema estudado com base na nossa temática poderá ser circunscrita em exclusivo ao contexto nacional, incorporando, igualmente, uma perspectiva da mesma em contexto europeu.

específico, por um lado, e determinar a possibilidade de se considerar diferentes tendências futuras ao nível dos perfis por grupos profissionais e por clusters municipais, por outro.

Assim, tendo presente um horizonte temporal (5 a 10 anos), foi-nos possível identificar as principais forças motrizes do sistema (redução de incertezas cruciais) em função dos factores condicionantes de cariz exógeno ou externo e endógeno ou interno.

A partir da *Matriz Estrutural Temática* (cf. Capítulo III) foram sinalizados os factores condicionantes de acordo com as especificidades de cada uma das dimensões. Os factores condicionantes exógenos, provenientes da envolvente exterior, exprimem níveis de incerteza no potencial de constrangimento das evoluções futuras (cf. Quadro 115).

Quadro 115 – Factores Exógenos

Matriz Estrutural Temática	Factores Exógenos
Dimensão I: Emprego e Formação nas autarquias	1. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local. 2. Inadequado enquadramento jurídico-normativo. 3. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país.
Dimensão II: TIC e dinâmicas organizacionais	4. Inadequada política de financiamento público. 5. Flexibilidade vs. Rigidez das relações laborais. 6. Inexistência de redes de cooperação inter-regional.
Dimensão III: Descentralização e Parcerias	7. Fraca difusão das TIC para uma Sociedade de Informação e Conhecimento.

Por sua vez, os factores condicionantes endógenos são os que introduzem graus de incerteza interna transversais ao sistema que compõe a Administração Local. A este nível, por exemplo, são relevantes as transformações nos últimos anos introduzidas pelo *Programa Foral* e as que estão em curso, nomeadamente, a transferência de competências e atribuições para as autarquias, a difusão das TIC na reforma e modernização da Administração Pública, a alteração do regime público das relações de trabalho com a "Lei dos vínculos" (Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro), entre outras.

Apresentam-se, de seguida, os factores condicionantes internos relevantes das variáveis-chave sinalizadas correspondentes a cada uma das dimensões temáticas (cf. Quadro 116).

Quadro 116 – Variáveis-chave e Factores Endógenos por Dimensão

Dimensão	Variáveis-chave	Factores Endógenos
<b>Dimensão I: Emprego e Formação nas autarquias</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Precariedade das relações laborais</li> <li>2. Qualidade da prestação dos serviços</li> <li>3. Recrutamento de novos perfis profissionais.</li> <li>4. Dificuldades de reconversão profissional</li> <li>5. Cultura de gestão por objectivos/ resultados</li> <li>6. Polivalência e rotatividade de funções</li> <li>7. Articulação entre a formação e o contexto de trabalho</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inadequada optimização das potencialidades dos recursos/meios aos objectivos estratégicos.</li> <li>2. Fraca cultura organizacional orientada para a qualidade dos serviços e relação cliente/utente.</li> <li>3. Centralização dos canais de comunicação e partilha de informação.</li> <li>4. Inadequados modelos de organização e gestão do trabalho.</li> <li>5. Ausência de planos de formação nacionais, regionais e locais.</li> <li>6. Ausência de diagnósticos dos perfis funcionais dos recursos humanos.</li> <li>7. Inadequado sistema de avaliação de desempenho.</li> <li>8. Fraca mobilidade profissional.</li> <li>9. Inadequado sistema remuneratório.</li> <li>10. Inexistências de diagnósticos das necessidades de formação.</li> <li>11. Fraca articulação entre as acções de formação externas e internas.</li> <li>12. Fraco investimento em formação.</li> <li>13. Inadequadas modalidades de formação.</li> <li>14. Baixo nível de qualificação dos trabalhadores</li> </ol>
<b>Dimensão II: TIC e dinâmicas organizacionais</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementação de pontos de acesso de banda larga</li> <li>2. Emergência de novos perfis profissionais</li> <li>3. Modernização dos serviços através das TIC</li> <li>4. Iniciativas de combate à info-exclusão</li> <li>5. Subaproveitamento das potencialidades das TIC</li> <li>6. Estratégias de liderança para a difusão das TIC</li> <li>7. Maximização das potencialidades dos serviços on-line</li> <li>8. Delegação e responsabilização para a difusão das TIC</li> <li>9. Resistência dos trabalhadores face às TIC</li> <li>10. Criação de novos instrumentos on-line</li> <li>11. Protecção do modelo burocrático-administrativo</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fraco investimento em TIC.</li> <li>2. Inexistência de número suficiente de profissionais especializados em TIC.</li> <li>3. Ausência de incentivos para o desenvolvimento de acções de promoção da autarquia digital.</li> <li>4. Ausência de formação inicial e contínua em TIC.</li> <li>5. Inexistência de terminais/locais de acesso supervisionados por interlocutores formados em TIC.</li> <li>6. Centralização dos canais de comunicação e partilha de informação.</li> <li>7. Baixo nível de qualificação dos trabalhadores</li> <li>8. Inadequados modelos de organização e gestão do trabalho.</li> <li>9. Fraca cultura organizacional orientada para a qualidade dos serviços e relação cliente/utente.</li> <li>10. Fraca capacidade de auto-financiamento através de receitas próprias.</li> <li>11. Inexistência de um plano estratégico/ programa de acção municipal.</li> </ol>
<b>Dimensão III: Descentralização e Parcerias</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desenvolvimento dos serviços em formato on-line</li> <li>2. Redução de serviços autárquicos</li> <li>3. Especialização dos serviços autárquicos</li> <li>4. Reorganização dos serviços com impactos indesejáveis</li> <li>5. Utilização da avaliação de desempenho para premiar o mérito</li> <li>6. Articulação entre aos agentes locais/ regionais</li> <li>7. Adopção de novos modelos de gestão municipal orientados para a valorização profissional</li> <li>8. Autonomização e responsabilização do papel dos dirigentes</li> <li>9. Novas opções de gestão acompanhada de resistência dos profissionais</li> <li>10. Profissionalização da função de dirigente</li> <li>11. Criação de um conselho consultivo municipal</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inexistência de um plano estratégico/ programa de acção municipal</li> <li>2. Fraca capacidade de auto-financiamento através de receitas próprias.</li> <li>3. Fraca cultura organizacional orientada para a qualidade dos serviços e relação cliente/utente.</li> <li>4. Inadequados modelos de organização e gestão do trabalho.</li> <li>5. Inadequada optimização das potencialidades dos recursos/meios aos objectivos estratégicos.</li> <li>6. Centralização dos canais de comunicação e partilha de informação.</li> <li>7. Baixo nível de qualificação dos trabalhadores</li> <li>8. Inexistência de cooperação entre municípios.</li> </ol>

Na sistematização da informação dos ensaios prospectivos seguiu-se uma adaptação do método MICMAC (Análise dos Actores, Análise Morfológica e Elaboração de Cenários) (cf. Capítulo I) com a finalidade de se problematizar, por um lado, o relacionamento entre factores (exógenos e endógenos) e as três dimensões referidas e, por outro lado, a inter-influência das dimensões analíticas.

Este exercício permitiu observar, em primeiro lugar, um elevado grau de influência dos factores externos sobre os factores internos, bem como sobre as três dimensões referidas. Permitiu, ainda, registar uma significativa influência dos factores condicionantes específicos da Dimensão III [Descentralização e Parcerias] sobre os restantes factores e sobre as três dimensões analíticas. Nesta primeira aproximação verificou-se, assim, uma expressiva capacidade de influência dos factores externos comparativamente à menor capacidade de influência dos factores internos.

Nos trabalhos de cariz prospectivo procede-se, igualmente, à identificação e análise dos actores (ou Agentes Dinamizadores) com o objectivo de se procurar conhecer quem são e qual a sua relevância ou capacidade de influência. Como tal, após a delimitação do sistema, procedeu-se ao recenseamento dos actores, tendo em atenção os níveis de análise previamente traçados. Ao se cruzar os graus de influência dos actores uns em relação aos outros, foi-nos possível confirmar um grau de influência mais relevante por parte dos seguintes actores:

1. Estado Português
2. Ministérios/Organismos da Administração Central
3. Autarquias/ Câmaras Municipais.

Porém, tendo presente esta seriação, procedeu-se a uma filtragem do grau de influência dos actores sobre os factores e dimensões anteriormente identificados. Assim, verifica-se que os factores exógenos são os que mais directamente sofrem essa influência, o que se deve à inerência das atribuições dos vários actores em jogo, com relevo para o Estado Português, seguido dos Ministérios/Organismos da Administração Central, e mesmo de actores sectoriais (através, nomeadamente, de associações representativas). Já quanto aos factores endógenos distribuídos pelas respectivas dimensões, estes são significativamente menos condicionados devido à menor capacidade de influência directa de alguns dos actores atrás referidos.

A análise do grau de influência dos actores ou agentes dinamizadores, na perspectiva dos grupos profissionais entrevistados, permite reforçar, mais



dos mesmos sobre os factores e dimensões seleccionados, testar e submeter à consideração dos participantes (especialistas e grupos profissionais entrevistados) as variáveis-chave desenhadas inicialmente pela equipa do projecto, estavam criadas as condições para se avançar para a fase de elaboração de tendências prospectivas definindo cenários possíveis, desejáveis ou prováveis.

## 2. Ensaio prospectivos de tendências futuras

Tendo subjacente os exercícios realizados, é altura de se passar à construção de cenários enquanto "histórias do futuro", ou seja, instrumentos prospectivos que consistem na descrição, de forma coerente, das evoluções e dos encaminhamentos entre a situação de partida e o horizonte seleccionado. O trabalho é genericamente efectuado com base na evolução provável das principais variáveis-chave identificadas e na mobilização dos factores condicionantes, após o que se completarão as configurações cuja leitura possibilitará traçar um ou mais cenários.

Neste estudo, optou-se por incluir dois ensaios prospectivos específicos inter-dimensões: um a partir da caracterização de tendências futuras por grupos profissionais e outro por *clusters* municipais. Esta abordagem, simultaneamente segmentada e aprofundada, tem como finalidade conhecer as especificidades indutoras de linhas orientadoras de suporte à concepção de estratégias de formação e emprego adequadas às diferentes realidades em causa (grupos profissionais e *clusters* municipais). No final, proceder-se-á à apresentação de um ensaio prospectivo genérico do emprego e formação para a Administração Local<sup>145</sup>.

<sup>145</sup> Na metodologia de cenários, há um trabalho de elaboração de vários cenários considerados de intermédios. Neste estudo, em função dos nossos objectivos e dada a complexidade da temática em análise, optámos por seguir um caminho que consistiu na elaboração de cenários específicos ao nível intra-dimensões e inter-dimensões para se finalizar com um cenário genérico. Os primeiros resultam da conjugação das configurações permitidas pela leitura na vertical (no interior de cada dimensão) das variáveis-chave mais valorizadas pelos grupos profissionais e por *clusters* municipais. O segundo resulta da conjugação das configurações permitidas pela leitura numa perspectiva horizontal (abrangendo em simultâneo as três dimensões consideradas), das mesmas e outras variáveis-chave, igualmente mais valorizadas, pelos grupos profissionais e *clusters* municipais.

## 2.1. Posicionamento dos grupos profissionais

No quadro das transformações do conteúdo de trabalho, das relações de emprego, dos perfis emergentes e competências-chave, importa perceber as posições dos vários grupos profissionais e conhecer o grau de influência dos vários agentes dinamizadores em jogo. É relevante ter presente que, na percepção face ao futuro, o mapa cognitivo dos actores sociais integra um conjunto de conhecimentos, experiências e uma trajectória profissional, mas também valores, crenças e emoções que são centrais na mobilização de projectos futuros, mudanças desejadas ou prováveis. Assim, de seguida, expõem-se as principais conclusões obtidas, quer numa análise intra-dimensional, quer numa análise inter-dimensional.

### 2.1.1. Análise Intra-dimensional do Emprego e Formação

Face às contingências (decorrentes do contexto económico-concorrencial) e às configurações organizacionais (e.g. descentralização, desburocratização, participação), o desempenho das autarquias está condicionado pelo potencial sócio-profissional da mesma. Isto significa ter em atenção a composição etária, sexual e qualificacional dos recursos humanos e o potencial de adaptabilidade e flexibilidade associado aos modelos gestionários e organizacionais adoptados.

Dado o défice do perfil, sobretudo qualificacional, dos trabalhadores das autarquias, as transformações em curso nas práticas de gestão de recursos humanos introduzem tensões e desafios a vários níveis (cf. Capítulo I). Estas podem ser analisadas tendo em conta três componentes essenciais: *i*) os regimes de contratualização; *ii*) os salários e carreiras; *iii*) a avaliação de desempenho e mobilidade profissional. Com efeito, através da Lei n.º 12-A/2008 de 27 de Fevereiro, as práticas de gestão serão profundamente afectadas. Com este diploma visa-se uma aproximação do regime jurídico de exercício de funções públicas ao regime do contrato individual de trabalho, particularmente nos domínios que não se prendam directamente com o exercício de funções de soberania ou poderes de autoridade. Ao mesmo tempo, visa-se a reestruturação das várias carreiras profissionais (reduzindo-as substancialmente), acompanhada de alterações nos requisitos de entrada ao nível das qualificações, bem como nos escalões remuneratórios.

Por sua vez, a introdução de um sistema de avaliação de desempenho (SIADAP) como forma de distinguir os trabalhadores pelo mérito demons-

trado no exercício de funções, terá impactos ao nível salarial e na progressão da carreira. A lógica que subjaz assenta numa política remuneratória de aproximação progressiva às práticas remuneratórias existentes noutros sectores da sociedade, em especial no sector privado, tendo em consideração os níveis habilitacionais, o percurso profissional e a complexidade das funções.

Por fim, neste quadro de alterações, o incentivo à mobilidade dos trabalhadores públicos para corrigir assimetrias existentes entre serviços e instituições passará a integrar, igualmente, uma das preocupações de gestão dos recursos humanos, sendo que esta não deixará de ter impactos no perfil do trabalhador.

Na análise intra-dimensional do *Emprego e Formação* equacionam-se os posicionamentos e percepções dos grupos profissionais face à variáveis-chave, sendo possível hierarquizá-las e perceber o impacto das mesmas. Atente-se no quadro que ilustra bem a primazia da *Precariedade das relações laborais*, o que se encontra em coerência com as transformações em curso ao nível das relações de emprego (cf. Quadro 117).

**Quadro 117 – Hierarquização das variáveis-chave do Emprego e Formação por grupos profissionais**

Variável-chave	Grupos profissionais							Σ
	Técnico Superior	Técnico	Técnico Profissional	Auxiliar de Serviços	Auxiliar	Operário	Operário	
Precariedade das relações laborais	30	21	12	42	32	30	36	203
Dificuldades de reconversão profissional	32	22	13	36	27	31	37	198
Polivalência e rotatividade de funções	31	16	11	30	24	30	35	177
Cultura de gestão por objectivos/ resultados	29	24	10	31	22	18	36	170
Qualidade da prestação dos serviços	25	15	12	33	26	26	32	169
Recrutamento de novos perfis profissionais	29	19	9	25	24	23	34	163
Articulação entre a formação e o contexto de trabalho	32	21	9	28	24	16	33	163

Fonte: Estudos de caso

Considerando os posicionamentos dos grupos profissionais, com base numa síntese do relacionamento com as variáveis-chave<sup>146</sup>, o cenário mais provável assenta em quatro tendências centrais (cf. Quadro 118).

Assim, em primeiro lugar, a projecção de um cenário mais provável radica no agravamento da precariedade das relações laborais, fruto do incremento de contratos individuais de trabalho. Para este cenário mais provável importa considerar a posição da categoria profissional relativa ao técnico profissional e ao administrativo.

**Quadro 118 – Cenário de Antecipação (mais Provável) por grupos profissionais**

Cenário Mais Provável	Grupos profissionais
Precariedade das relações laborais	Técnico Profissional Administrativo
Dificuldades de reconversão profissional	Dirigente Técnico Auxiliar Operário
Cultura de gestão por objectivos/ resultados	Técnico Superior
Articulação entre a formação e o contexto de trabalho	Dirigente

Fonte: Estudos de caso

<sup>146</sup> Atender-se-á apenas às ponderações mais significativas obtidas na matriz final das relações entre variáveis-chave e grupos profissionais. Este procedimento será seguido sempre para a representação dos quadros que integram o presente capítulo.

Em segundo lugar, são apontadas as dificuldades de reconversão profissional por parte da maioria dos recursos humanos da Administração Local. Esta dificuldade é relativamente mais percebida por parte do dirigente, técnico, auxiliar e operário e explica-se, em grande medida, em função do perfil dominante do retrato-tipo do trabalhador municipal: idades avançadas e detendo qualificações obsoletas. A perspectiva de se vir a assistir a uma redução do número de trabalhadores será uma realidade, em grande parte, por via da reforma e pela contenção no recrutamento de novos trabalhadores.

Quanto à adopção de uma cultura de trabalho por objectivos/ resultados de modo a motivar os trabalhadores para as mudanças previstas, apenas a categoria profissional do técnico superior se posiciona nessa projecção futura.

Por último, são os dirigentes que percebem como mais provável a necessidade de se promover uma maior articulação entre a formação e o contexto de trabalho através de modalidades de formação flexíveis e inovadoras (por exemplo, *e-learning*, formação em rede, formação-acção).

### 2.1.2. Análise Intra-dimensional do Impacto das TIC

O quadro de referência actual prende-se com a "Sociedade do Conhecimento" e os impactos e efeitos da difusão das TIC na reforma e modernização da Administração Local. Estes são visíveis ao nível tanto das exigências de flexibilidade dos modelos de gestão organizacional, como dos conteúdos funcionais e modelos de organização do trabalho, assentes no trabalho em rede e em equipa, na rapidez e transparência dos procedimentos administrativos, no acesso livre e equitativo aos serviços, entre outros aspectos. A disponibilidade de serviços *on-line*, a possibilidade de resposta imediata, o atendimento polivalente face às solicitações dos munícipes têm vindo a contribuir para uma maior disseminação e externalização da actuação municipal (cf. Capítulo III).

Na análise intra-dimensional dos *Impactos das TIC* equacionam-se os posicionamentos e percepções dos grupos profissionais face à variável-chave, sendo possível hierarquizá-las e perceber o impacto das mesmas. Na opinião dos grupos profissionais, as variáveis-chave mais relevantes seleccionadas ilustram bem a primazia da *Modernização dos serviços através das TIC* (cf. Quadro 119).

Quadro 119 – Hierarquização das variáveis-chave das TIC por Grupos Profissionais

Variáveis-chave	Grupos Profissionais							Total	Ordem
	Dirigente	Técnico Superior	Técnico	Técnico Profissional	Administrativo	Auxiliar	Operário		
Modernização dos serviços através das TIC	35	23	10	39	31	19	38	195	1.º
Implementação de pontos de acesso de banda larga	30	27	9	33	29	23	40	191	2.º
Maximização das potencialidades dos serviços on-line	31	25	14	32	24	25	40	191	2.º
Emergência de novos perfis profissionais	31	23	12	31	28	26	36	187	3.º
Delegação e responsabilização para a difusão das TIC	24	18	12	38	25	26	40	183	4.º
Resistência dos trabalhadores face às TIC	25	20	11	34	26	25	35	176	5.º
Criação de novos instrumentos on-line	25	22	13	29	26	21	38	174	6.º
Subaproveitamento das potencialidades das TIC	32	18	7	31	24	24	33	169	7.º
Estratégias de liderança para a difusão das TIC	26	25	12	24	20	18	40	165	8.º
Iniciativas de combate à não-exclusão	28	19	8	29	24	17	38	163	9.º
Protecção do modelo burocrático-administrativo	22	19	4	26	21	16	29	137	10.º

Fonte: Estudos de caso

Para uma perspectiva de uma situação favorável futura dos impactos das Tecnologias de Informação e Comunicação nas dinâmicas organizacionais das autarquias, quando observada do ponto de vista dos grupos profissionais, destacam-se os seguintes: dirigente, técnico profissional, técnico superior, técnico, auxiliar e operário (cf. Quadro 120).

Neste contexto, são os dirigentes, técnicos profissionais e administrativos que perspectivam como cenário mais provável a modernização dos serviços municipais das autarquias através das TIC, obtendo uma maior eficiência nas suas relações com os cidadãos e as empresas. Esta é, de resto, uma das variáveis-chave que parecem não deixar dúvidas no seu impacto presente e futuro previsível.



Quadro 120 – Cenário de Antecipação (mais Provável) por grupos profissionais

Cenário Mais Provável	Grupos Profissionais
Modernização dos serviços através das TIC	Dirigente Técnico Profissional Administrativo
Implementação de Pontos de acesso de banda larga	Técnico Superior Operário
Maximização das potencialidades dos serviços on-line	Técnico Operário
Emergência de novos perfis profissionais	Auxiliar
Delegação e responsabilização para a difusão das TIC	Auxiliar Operário

Fonte: Estudos de caso

Associado a este movimento, também não restam dúvidas, sobretudo para o técnico superior e operário, de que ele deverá ser complementado futuramente com a implementação de pontos de acesso de banda larga em todos os serviços públicos de atendimento ao cidadão. Por sua vez, também se apresenta relativamente consensual a tendência para a maximização das potencialidades dos serviços *on-line*, através de uma estratégia de disseminação e divulgação de actividades/iniciativas do município. Nesta percepção encontram-se, mais uma vez, os operários, a quem se juntam os técnicos.

É certo, porém, que da parte das auxiliares, o cenário mais provável associado à utilização das TIC implicará a emergência de novos perfis profissionais, destacando as mudanças dos perfis dos trabalhadores que terão de qualificar/ requalificar permanentemente para adquirirem as competências técnicas adequadas a este nível.

Por último, e mais uma vez na óptica dos auxiliares e dos operários, a difusão das TIC deverá ser futuramente acompanhada por maior delegação/descentralização das responsabilidades ao nível dos recursos humanos e colaboração entre serviços.

Desta análise intra-dimensional ao nível dos impactos das TIC, é curioso verificar que são justamente os grupos profissionais que tendem a apresentar maiores défices de qualificações e competências técnicas neste domínio, como são, por exemplo, os auxiliares e os operários, que se posicionam nas questões de perfil/ conteúdo funcional e de mudanças de organização dos modelos de trabalho. A explicação poderá ser fácil de encontrar. Têm sido estes grupos profissionais que, em grande medida, se encontram numa posição de *outsiders* face às relevantes transformações já em curso ao nível das TIC no que diz respeito aos procedimentos administrativos, à rapidez de resposta, à articulação e integração de informação/ serviços, entre outros aspectos. Nesse sentido, poderá persistir junto dos mesmos uma percepção e sentimento de inevitabilidade do processo de modernização, estendendo-se, mais cedo ou mais tarde, aos seus desempenhos profissionais. Por sua vez, os dirigentes e técnicos superiores posicionam-se mais favoravelmente face aos movimentos de reforma e modernização da administração pública.

Com efeito, os desafios das TIC ao nível dos paradigmas dominantes dos perfis profissionais e conteúdos de trabalho e da formação em geral, têm vindo a enquadrar, há alguns anos, uma estratégia de qualificação dos recursos humanos da administração pública em geral, de modo a reforçar e a aperfeiçoar as capacidades profissionais, especialmente orientada para a introdução e adaptação às novas tecnologias.

### 2.1.3. Análise Intra-dimensional da Descentralização e Parcerias

Perante uma crescente visibilidade de sinais de reforço de necessidade de intervenção do Estado, ao arripio das tendências recentes designadas por *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. Com efeito, 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 das realidades em causa. Igualmente, o desenvolvimento de vários níveis de intervenção municipal (inter/ supra), a par com os movimentos de privatização, *outsourcing* e externalização de serviços com base na instituição de parcerias, confrontam a acção pública com incertezas relacionadas à complexidade de redes, à multiplicidade de actores e ao enredo dos procedimentos de decisão, execução, monitorização e avaliação (cf. Capí-

Nesse sentido, na análise intra-dimensional da *Descentralização e Parcerias* equacionam-se os posicionamentos e percepções dos grupos profissionais face às variáveis-chave, sendo possível hierarquizá-las e perceber o impacto das mesmas (cf. Quadro 121).

Quadro 121 – Hierarquização das variáveis-chave da Descentralização e Parcerias por Grupos Profissionais

Variável-chave	Grupos Profissionais								Total
	Dirigente	Técnico Superior	Técnico	Operário	Auxiliar	Operário	Operário	Operário	
Desenvolvimento dos serviços em formato on-line	44	26	13	35	27	19	40	204	1.º
Especialização dos serviços autárquicos	29	24	13	38	26	26	33	189	2.º
Articulação entre aos agentes locais/ regionais na partilha de informação e conhecimento	29	27	10	36	22	22	32	178	3.º
Utilização da avaliação de desempenho para premiar o mérito	29	24	14	29	21	25	34	176	4.º
Adopção de novos modelos de gestão municipal orientados para a valorização profissional	30	21	10	31	26	24	31	173	5.º
Novas opções de gestão acompanhada de resistência dos profissionais	27	23	7	31	23	21	29	161	6.º
Redução de serviços autárquicos	23	15	7	27	26	27	32	157	7.º
Reorganização dos serviços com impactos indesejáveis	25	14	13	29	24	25	23	153	8.º
Autonomização e responsabilização do papel dos dirigentes	24	20	5	29	22	21	27	148	9.º
Profissionalização da função de dirigente	22	18	6	26	24	20	27	145	10.º
Criação de um conselho consultivo municipal	19	14	8	28	22	20	27	138	11.º

Fonte: Estudos de caso

Neste sentido, as percepções dos grupos profissionais são ilustrativas das tendências futuras que implicam o desenvolvimento dos actuais serviços de apoio aos cidadãos para passarem a ser disponibilizados em formato on-line, o que significará profundas transformações na reorganização autárquica.

A este nível, encontram-se sobretudo os dirigentes, mas também os administrativos e os operários (cf. Quadro 122).

Quadro 122 – Cenário de Antecipação (mais Provável) por grupos profissionais

Cenário Mais Provável	Grupo Profissional
Desenvolvimento dos serviços em formato on-line	Dirigente Administrativo Operário
Especialização dos serviços autárquicos	Técnico Profissional
Articulação entre aos agentes locais/ regionais na partilha de informação e conhecimento	Técnico Superior
Utilização da avaliação de desempenho para premiar o mérito	Técnico
Redução dos actuais serviços autárquicos	Auxiliar

Fonte: Estudos de caso

Parte dos conteúdos funcionais da actividade profissional do grupo profissional constituído pelos administrativos foi incorporado nas novas tecnologias de informação e comunicação, libertando-os para outras tarefas e funções relacionadas com a eficiência dos resultados na lógica de serviço público (incluindo responsabilidade e compromisso com o serviço), bem como com a organização e método de trabalho adequado à optimização dos recursos disponíveis, nomeadamente a capacidade de trabalho em equipa e de cooperação, de comunicação e de análise de informação e sentido crítico. Os exemplos das actividades descritas pelos administrativos no âmbito dos *Estudos de caso* são ilustrativos dessas transformações:

“Coordenar, orientar e supervisionar as tarefas desenvolvidas no serviço; tratar da correspondência que entra e sai da autarquia e tratar do atendimento on-line (balcão virtual); projecto de gestão documental (diminuição da circulação de papel) passagem para suporte digital; gestão da qualidade do serviço.” (Estudo de caso A)

"Coordenação da formação externa; processamento da informação entrada, distribuição da informação e divulgação de formação; relatórios internos referentes à formação, informações dirigidas à direcção de pedidos de formação, encaminhamento de trabalhadores para formação; organização de encontros e congressos internos da Câmara; conhecimento e divulgação de planos de formação externa; tratamento de informações de pedidos de frequência de formação externa" (Estudo de caso B)

Ou do próprio grupo profissional dos auxiliares. Atente-se à descrição do seu conteúdo funcional:

"Fazer o helpdesk aos trabalhadores do município; acompanhar garantias dos equipamentos; controlo dos licenciamentos" (Estudo de caso C)

"Atendimento aos munícipes; dar entrada do expediente geral; elaborar officios; levantamento das despesas das fossas; contactar as empresas de limpeza" (Estudo de caso G)

Ao mesmo tempo, assiste-se à generalização de competências transversais a todos os grupos profissionais, incluindo os operários, que se vêem cada vez mais implicados na gestão administrativa do seu trabalho, possibilitada pelas TIC (e.g. consulta e envio de correio electrónico, folhas de cálculo, pesquisa de informação na internet).

Na verdade, além de exigências de conhecimentos técnicos especializados e actualizados, pressupõe-se que os profissionais incorporem competências transversais relacionais e comportamentais, tais como a predisposição para a adaptação contínua, a iniciativa e a autonomia, a inovação e qualidade. Tal é mais presente, sobretudo, atendendo ao cenário mais provável de especialização dos serviços por parte das autarquias na óptica dos técnicos profissionais (e.g. ambiente, associativismo juvenil).

Por sua vez, as competências de coordenação, associadas às exigências de articulação entre os diversos agentes locais/ regionais na resolução de problemas dotados de complexidade crescente, implicam que seja necessário recorrer à intervenção multidisciplinar no sentido de aumentar a partilha de informação e conhecimento (e.g. investigação, consultoria, formação). Já os técnicos superiores terem sinalizado esta tendência futura dos seus quotidianos de trabalho e das estratégias de actuação futura das autarquias.

Expressão do presente e com implicações prováveis no futuro é de carácter na óptica dos técnicos, a generalização da utilização da avaliação de desempenho como forma de premiar e distinguir os trabalhadores.

Por último, são os auxiliares que se posicionam no sentido de perceberem como cenário mais provável uma redução do actual número de

ços autárquicos, preservando-se apenas aqueles considerados básicos (e.g. transportes, habitação, saneamento básico), o que corresponde à tendência de externalização e *outsourcing* de certas áreas/ serviços que pressupõem mais recursos humanos e que se prestam a uma gestão de cariz mais privado (cf. Capítulo III).

Assim, em articulação com os modelos de gestão individualizada de carreiras, assente na avaliação do desempenho, na responsabilização pelos resultados e na mobilização de competências-chave, as estratégias para a incorporação de uma "cultura de aprendizagem contínua" prendem-se já não só com a *Aprendizagem ao Longo da Vida*, mas também com capacidade de as organizações construir competências individuais e colectivas, inovadoras e antecipatórias, para melhor responderem aos desafios da qualidade e competitividade da actuação municipal. 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.

#### 2.1.4. Análise Inter-dimensões: factores condicionantes e agentes dinamizadores

Para um maior aprofundamento desta informação, no sentido de se avançar com propostas de estratégias de actuação no emprego e formação, apresentam-se, em seguida, os cenários específicos por grupo profissional, que integram as tendências inter-dimensionais (configurando o cenário mais provável), os *Factores condicionantes* (endógenos e exógenos) e os *Agentes dinamizadores* associados a essas tendências futuras. Iremos apresentar a informação por grupo profissional em quadros-síntese.

##### ✓ Dirigente

Para os dirigentes, o cenário mais provável assenta nas seguintes tendências (cf. Quadro 123):

Dificuldades de reconversão profissional; Promoção de uma maior articulação entre a formação e o contexto de trabalho através de modalidades de formação flexíveis e inovadoras; Modernização dos serviços municipais das autarquias através das TIC; Desenvolvimento dos actuais serviços de apoio ao munícipe através de novos serviços *on-line*.

Os factores exógenos, que condicionam as referidas tendências (e os factores endógenos assinalados), bem como os Agentes Dinamizadores apresentam alguma similitude considerando as três Dimensões privilegiadas no estudo.

Quadro 123 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: Dirigente

Dimensão	Factores condicionantes		Agentes Dinamizadores
	Endógenos	Exógenos	
<b>Emprego e Formação nas autarquias</b> • Dificuldades de reconversão profissional • Articulação entre a formação e o contexto de trabalho	1. Inadequada optimização das potencialidades dos recursos/meios aos objectivos estratégicos. 2. Fraca cultura organizacional orientada para a qualidade dos serviços e relação cliente/utente. 3. Inadequados modelos de organização e gestão do trabalho	1. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local. 2. Inadequado enquadramento jurídico-normativo. 3. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país.	1. Autarquias/ Câmaras Municipais 2. Estado Português 3. Associações de Municípios
<b>TIC e Dinâmicas Organizacionais</b> • Modernização dos serviços através das TIC	1. Fraco investimento em TIC. 2. Inexistência de número suficiente de profissionais especializados em TIC. 3. Baixo nível de qualificação dos trabalhadores	1. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país. 2. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local. 3. Inadequada política de financiamento público	1. Autarquias/ Câmaras Municipais 2. Estado Português 3. Associações de Municípios
<b>Descentralização e Parcerias</b> • Desenvolvimento dos serviços em formato on-line	1. Inexistência de um plano estratégico/ programa de acção municipal. 2. Fraca capacidade de auto-financiamento através de receitas próprias. 3. Fraca cultura organizacional orientada para a qualidade dos serviços e relação cliente/utente	1. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local. 2. Inadequado enquadramento jurídico-normativo. 3. Inadequada política de financiamento público.	1. Estado Português 2. Autarquias/ Câmaras Municipais 3. Ministérios/Organismos da Administração Central

Fonte: Estudos de caso

✓ **Técnico Superior**

Para o técnico superior, o cenário mais provável assenta nas seguintes tendências (cf. Quadro 124):

- Adopção de uma cultura de gestão do trabalho por objectivos/ resultados; Implementação de pontos de acesso de banda larga em locais

serviços públicos de atendimento ao cidadão; Maior articulação entre aos agentes locais/ regionais no sentido de aumentar a partilha de informação e conhecimento.

Os entrevistados que integram esta categoria profissional identificaram como factores condicionantes endógenos os que se encontram agrupados por dimensão, mantendo a coerência na argumentação dos seus posicionamentos. Do lado dos factores exógenos, verifica-se um quadro condicionante em muito idêntico às três Dimensões, semelhança mais pronunciada em relação aos Agentes Dinamizadores, que se mantêm os mesmos, variando somente a ordenação desses actores.

Quadro 124 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: Técnico Superior

Dimensão	Factores condicionantes		Agentes Dinamizadores
	Endógenos	Exógenos	
<b>Emprego e Formação nas autarquias</b> • Cultura de gestão por objectivos/ resultados	1. Inadequada optimização das potencialidades dos recursos/meios aos objectivos estratégicos 2. Fraca cultura organizacional orientada para a qualidade dos serviços e relação cliente/utente 3. Inadequados modelos de organização e gestão do trabalho	1. Inadequada política de financiamento público 2. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local 3. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país	1. Estado Português 2. Autarquias/ Câmaras Municipais 3. Ministérios/Organismos da Administração Central
<b>TIC e Dinâmicas Organizacionais</b> • Implementação de pontos de acesso de banda larga	1. Fraco investimento em TIC 2. Ausência de incentivos para o desenvolvimento de acções de promoção da autarquia digital. 3. Ausência de formação inicial e contínua em TIC	1. Inadequada política de financiamento público 2. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país 3. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local	1. Estado Português 2. Autarquias/ Câmaras Municipais 3. Ministérios/Organismos da Administração Central
<b>Descentralização e Parcerias</b> • Articulação entre os agentes locais/ regionais na partilha de informação e conhecimento	1. Inexistência de um plano estratégico/ programa de acção municipal 2. Fraca capacidade de auto-financiamento através de receitas próprias 3. Inadequados modelos de organização e gestão do trabalho	1. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país 2. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local 3. Inadequado enquadramento jurídico-normativo	1. Autarquias/ Câmaras Municipais 2. Estado Português 3. Ministérios/Organismos da Administração Central

Fonte: Estudos de caso

✓ Técnico

No que se refere ao grupo profissional dos técnicos, este considera que o cenário mais provável se identifica com os seguintes traços (cf. Quadro 125):

- Dificuldades de reconversão profissional; Maximização das potencialidades dos serviços *on-line*; Utilização da avaliação de desempenho como forma de premiar os trabalhadores com melhor desempenho profissional.

Quanto aos factores condicionantes, estes apontam para os endógenos mais relevantes identificados por Dimensão e os exógenos prioritários circunscritos ao desenvolvimento socioeconómico do país e à inadequada política de financiamento público, atribuindo às Autarquias uma importância de relativo destaque enquanto agente dinamizador no que concerne às dinâmicas relativas de difusão das TIC e de descentralização e parcerias com impactos na (re)organização dos serviços.

Quadro 125 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: Técnico

Tendências / Dinâmicas	Dimensão		
	Endógenos	Exógenos	Agentes dinamizadores
<b>Emprego e Formação nas autarquias</b> • Dificuldades de reconversão profissional	1. Inadequada optimização das potencialidades dos recursos/meios aos objectivos estratégicos. 2. Fraca cultura organizacional orientada para a qualidade dos serviços e relação cliente/utente 3. Inadequado sistema de avaliação de desempenho. 4. Inadequados modelos de organização e gestão do trabalho / Inadequado sistema remuneratório	1. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país 2. Inadequada política de financiamento público. 3. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local	1. Autarquias/ Câmaras Municipais 2. Estado Português 3. Ministérios/Organismos da Administração Central
<b>TIC e Dinâmicas Organizacionais</b> • Maximização das potencialidades dos serviços <i>on-line</i>	1. Inexistência de número suficiente de profissionais especializados em TIC. 2. Fraco investimento em TIC 3. Ausência de formação inicial e contínua em TIC. 4. Ausência de incentivos para o desenvolvimento de acções de promoção da autarquia digital	1. Inadequada política de financiamento público 2. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país 3. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local	1. Autarquias/ Câmaras Municipais 2. Estado Português 3. Ministérios/Organismos da Administração Central
<b>Descentralização e Parcerias</b> • Utilização da avaliação de desempenho para premiar o mérito	1. Inexistência de um plano estratégico/ programa de acção municipal. 2. Inadequada optimização das potencialidades dos recursos/meios aos objectivos estratégicos. 3. Inadequados modelos de organização e gestão do trabalho	1. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país. 2. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local 3. Inadequada política de financiamento público.	1. Estado Português 2. Autarquias/ Câmaras Municipais 3. Ministérios/Organismos da Administração Central

Fonte: Estudos de caso

✓ Técnico Profissional

Por sua vez, os técnicos profissionais relevam como características do cenário mais provável as que constam seguidamente (cf. Quadro 126):

- Incremento dos contratos individuais de trabalho; Modernização dos serviços municipais das autarquias através das TIC; Especialização dos actuais serviços autárquicos.

O cenário traçado mostra-se condicionado pelos factores endógenos especificados por Dimensão e por conjuntos de factores exógenos que, tal como os conjuntos de Agentes dinamizadores, apresentam uma estreita semelhança ao anterior grupo profissional, constatando-se somente algumas alterações de colocação quanto à sua importância no processo

Quadro 126 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: Técnico profissional

Tendências / Dinâmicas	Dimensão		
	Endógenos	Exógenos	Agentes dinamizadores
<b>Emprego e Formação nas autarquias</b> • Precariedade das relações laborais remuneratório.	2. Inadequada optimização das potencialidades dos recursos/meios aos objectivos estratégicos 3. Fraca cultura organizacional orientada para a qualidade dos serviços e relação cliente/utente. 4. Inadequados modelos de organização e gestão do trabalho	1. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país 2. Inadequada política de financiamento público 3. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local	1. Ministérios/Organismos da Administração Central 2. Estado Português 3. Autarquias/ Câmaras Municipais
<b>TIC e Dinâmicas Organizacionais</b> • Modernização dos serviços municipais das autarquias através das TIC	1. Fraco investimento em TIC. 2. Inexistência de número suficiente de profissionais especializados em TIC. 3. Ausência de incentivos para o desenvolvimento de acções de promoção da autarquia digital.	1. Inadequada política de financiamento público 2. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local 3. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país	1. Estado Português 2. Autarquias/ Câmaras Municipais 3. Ministérios/Organismos da Administração Central
<b>Descentralização e Parcerias</b> • Especialização dos serviços autárquicos	1. Inexistência de um plano estratégico/ programa de acção municipal. 2. Fraca capacidade de auto-financiamento através de receitas próprias. 3. Inadequada optimização das potencialidades dos recursos/meios aos objectivos estratégicos.	1. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país 2. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local 3. Inadequada política de financiamento público	1. Estado Português 2. Autarquias/ Câmaras Municipais 3. Ministérios/Organismos da Administração Central

Fonte: Estudos de caso

✓ **Administrativo**

Já para os administrativos, o cenário com que provavelmente mais se depararão consubstancia-se nos seguintes traços (cf. Quadro 127):

- Incremento dos contratos individuais de trabalho; Modernização dos serviços municipais das autarquias através das TIC; Desenvolvimento dos actuais serviços de apoio ao munícipe através de novos serviços *on-line*.

Ainda na perspectiva dos Administrativos, os factores endógenos que condicionam o cenário delineado encontram-se explicitados por cada uma das Dimensões, assumindo algumas especificidades nos respectivos agrupamen-

**Quadro 127 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: Administrativo**

Dimensão	Factores (Endógenos)		
	Finanças	Recursos	Aspeto Organizativo
<b>Emprego e Formação nas autarquias</b> • Precariedade das relações laborais	1. Inadequado sistema de avaliação de desempenho. 2. Inadequado sistema remuneratório. 3. Fraca cultura organizacional orientada para a qualidade dos serviços e relação cliente/utente.	1. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país 2. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local 3. Inadequado enquadramento jurídico-normativo	1. Estado Português 2. Ministérios/Organismos da Administração Central 3. Autarquias/ Câmaras Municipais
<b>TIC e Dinâmicas Organizacionais</b> • Modernização dos serviços municipais das autarquias através das TIC	1. Fraco Investimento em TIC. 2. Ausência de formação inicial e contínua em TIC. 3. Ausência de incentivos para o desenvolvimento de acções de promoção da autarquia digital.	1. Inadequada política de financiamento público 2. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país 3. Inadequado enquadramento jurídico-normativo	1. Autarquias/ Câmaras Municipais 2. Estado Português 3. Ministérios/Organismos da Administração Central
<b>Descentralização e Parcerias</b> • Desenvolvimento dos serviços em formato <i>on-line</i>	1. Fraca capacidade de auto-financiamento através de receitas próprias. 2. Inexistência de um plano estratégico/ programa de acção municipal. 3. Inadequada optimização das potencialidades dos recursos/melos aos objectivos estratégicos.	1. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local 2. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país 3. Inadequada política de financiamento público	1. Estado Português 2. Autarquias/ Câmaras Municipais 3. Ministérios/Organismos da Administração Central

Fonte: Estudos de caso

tos, já que são todos diferentes. Assim, há uma referência ao inadequado sistema de avaliação de desempenho, em grande medida, relacionada com o fraco desenvolvimento socioeconómico do país. Também o fraco investimento em TIC por parte das autarquias se prende com a inadequada política de financiamento público. A fraca capacidade de auto-financiamento através de receitas próprias condicionará as estratégias de descentralização e de parcerias, o que, em grande medida, se explica pelo constrangimento exógeno de ausência de uma estratégia Europeia, nacional e regional para a Administração Local. Os Agentes Dinamizadores identificados são constituídos principalmente pelo Estado e Autarquias.

✓ **Auxiliar**

Os entrevistados incluídos na categoria profissional de auxiliar apontam para um cenário que se identifica com as características seguintes (cf. Quadro 128):

- Dificuldades de reconversão profissional; Emergência de novos perfis profissionais; Delegação e responsabilização para a difusão das TIC; Redução do número actual de serviços autárquicos, preservando-se apenas aqueles considerados básicos.

Das respostas dos entrevistados que integram o grupo dos auxiliares (que internamente é bastante diversificado) deduz-se do mapeamento dos factores endógenos que condicionam as Dimensões de análise uma significativa conexão no que se refere quer à composição e distribuição dos conjuntos de factores exógenos, quer à composição e distribuição dos conjuntos de Agentes Dinamizadores, de onde se destaca a importância do papel atribuído ao Estado. As condicionantes principais por Dimensão são identificadas como sendo os inadequados modelos de organização e gestão do trabalho, o fraco investimento em TIC e a fraca capacidade dos municípios em se auto-financiarem através de receitas próprias.



Quadro 128 – Cenário de Antecipação (mais Provável) Inter-dimensional: Auxiliar

Tendências por Dinâmicas	Dinâmicas		
	Políticas	Problemas	Agentes Dinâmicos
<p><b>Emprego e Formação nas autarquias</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldades de reconversão profissional</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inadequados modelos de organização e gestão do trabalho.</li> <li>2. Inadequada optimização das potencialidades dos recursos/meios aos objectivos estratégicos</li> <li>3. Fraca cultura organizacional orientada para a qualidade dos serviços e relação cliente/utente.</li> <li>4. Inadequado sistema de avaliação de desempenho</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ausência estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local.</li> <li>2. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país</li> <li>3. Inadequada política de financiamento público</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estado Português</li> <li>2. Ministérios/Organismos da Administração Central</li> <li>3. Autarquias/ Câmaras Municipais</li> </ol>
<p><b>TIC e Dinâmicas Organizacionais</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Emergência de novos perfis profissionais</li> <li>• Delegação e responsabilização para a difusão das TIC</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fraco investimento em TIC.</li> <li>2. Baixo nível de qualificação dos trabalhadores</li> <li>3. Ausência de formação inicial e contínua em TIC</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ausência estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local.</li> <li>2. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país</li> <li>3. Inadequada política de financiamento público</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estado Português</li> <li>2. Autarquias/ Câmaras Municipais</li> <li>3. Ministérios/Organismos da Administração Central</li> </ol>
<p><b>Descentralização e Parcerias</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução dos actuals serviços autárquicos</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fraca capacidade de auto-financiamento através de receltas próprias.</li> <li>2. Inexistência de um plano estratégico/ programa de acção municipal.</li> <li>3. Inadequados modelos de organização e gestão do trabalho</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país</li> <li>2. Ausência estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local.</li> <li>3. Inadequada política de financiamento público</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estado Português</li> <li>2. Autarquias/ Câmaras Municipais</li> <li>3. Ministérios/Organismos da Administração Central</li> </ol>

Fonte: Estudos de caso

✓ **Operário**

Finalmente, os operários concebem o cenário mais provável estruturado pela seguinte constelação de tendências (cf. Quadro 129):

- Dificuldades de reconversão profissional; Implementação de pontos de acesso de banda larga em todos os serviços públicos de atendimento ao cidadão; Maximização das potencialidades dos serviços *on-line*; Difusão das TIC através de adequados sistemas de liderança e da assunção de responsabilidades por parte dos dirigentes; Desenvolvimento

actuais serviços de apoio ao munícipe através de novos serviços *on-line*.

Na verdade, os operários apresentam vivências e percepções das tendências futuras diversificadas, sobretudo no que se refere ao seu alheamento visível no que concerne às TIC e aos seus impactos nas dinâmicas organizacionais. Conscientes, porém, da sua inevitabilidade, até porque para os outros grupos profissionais, essas tendências se encontram relativamente consen-

Quadro 129 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: Operário

Tendências por Dinâmicas	Dinâmicas		
	Políticas	Problemas	Agentes Dinâmicos
<p><b>Emprego e Formação nas autarquias</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldades de reconversão profissional</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inadequado sistema remuneratório.</li> <li>2. Inadequado sistema de avaliação de desempenho.</li> <li>3. Inadequados modelos de organização e gestão do trabalho.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país.</li> <li>2. Ausência estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local.</li> <li>3. Inadequada política de financiamento público</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estado Português</li> <li>2. Autarquias/ Câmaras Municipais</li> <li>3. Ministérios/Organismos da Administração Central</li> </ol>
<p><b>TIC e Dinâmicas Organizacionais</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementação de pontos de acesso de banda larga</li> <li>• Maximização das potencialidades dos serviços <i>on-line</i>.</li> <li>• Delegação e responsabilização para a difusão das TIC</li> <li>• Estratégias de liderança para a difusão das TIC</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ausência de incentivos para o desenvolvimento de acções de promoção da autarquia digital.</li> <li>2. Fraco investimento em TIC.</li> <li>3. Ausência de formação inicial e contínua em TIC.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país</li> <li>2. Inadequada política de financiamento público</li> <li>3. Inexistência de redes de cooperação inter-regional.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Autarquias/ Câmaras Municipais</li> <li>2. Estado Português</li> <li>3. Ministérios/Organismos da Administração Central</li> </ol>
<p><b>Descentralização e Parcerias</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento dos serviços em formato <i>on-line</i></li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fraca cultura organizacional orientada para a qualidade dos serviços e relação cliente/utente.</li> <li>2. Inadequada optimização das potencialidades dos recursos/meios aos objectivos estratégicos.</li> <li>3. Inadequados modelos de organização e gestão do trabalho</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país</li> <li>2. Inadequada política de financiamento público</li> <li>3. Ausência estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estado Português</li> <li>2. Autarquias/ Câmaras Municipais</li> <li>3. Ministérios/Organismos da Administração Central</li> </ol>

Fonte: Estudos de caso

sualizadas, reforçam como factores condicionante endógenos as debilidades da formação inicial em TIC e dos incentivos a este nível.

## 2.2. Posicionamento dos Clusters de Municípios

### 2.2.1. Análise Intra-dimensional do Emprego e Formação

No quadro do agravamento da precariedade laboral nos municípios, com o incremento dos contratos individuais de trabalho e com as dificuldades de reconversão profissional (e.g. idade, qualificações obsoletas, desmotivação), que implicará uma redução progressiva do número de efectivos, verificar-se-á a aposta na rotatividade e polivalência de funções e na motivação dos trabalhadores. São fundamentalmente os clusters 1, 2, 5 e 6 que mais se encontram associados a estas tendências, tal como se constata através da hierarquização do impacto das variáveis-chave em análise (cf. Quadro 130).

Quadro 130 – Hierarquização das variáveis-chave do Emprego e Formação por Clusters

Variável-chave	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5	Cluster 6	Total
Precariedade das relações laborais	64	34	15	32	37	21	203
Dificuldades de reconversão profissional	69	32	10	29	37	21	198
Polivalência e rotatividade de funções	54	28	18	32	26	19	177
Cultura de gestão por objectivos/ resultados	58	18	15	35	27	16	170
Qualidade da prestação dos serviços	58	30	11	27	25	18	169
Recrutamento de novos perfis profissionais	46	31	14	29	26	17	163
Articulação entre a formação e o contexto de trabalho	52	21	16	26	30	18	163

Fonte: Estudos de caso

Porém, uma análise que permita estabelecer uma síntese do relacionamento entre os clusters e as variáveis-chave em análise permite-nos destacar algumas lógicas diferenciadas (cf. Quadro 131).

Quadro 131 – Cenário de Antecipação (mais Provável) por Clusters

Cenário Mais Provável	Clusters
Precariedade das relações laborais	Cluster 2 Cluster 5 Cluster 6
Dificuldades de reconversão profissional	Cluster 1 Cluster 5 Cluster 6
Polivalência e rotatividade de funções	Cluster 3
Cultura de gestão por objectivos/ resultados	Cluster 4

Fonte: Estudos de caso

Uma das lógicas prende-se com os posicionamentos dos clusters 2, 5 e 6 como os que mais enfatizam a tendência futura de precarização das relações laborais. A antecipação de uma transformação dos quadros de pessoal no sentido da contratualização e individualização resultará como um processo inelutável à luz do que tem vindo a acontecer no contexto das outras parcerias, já que estes clusters, em especial o 2 e o 6, apresentam taxas de envelhecimento e de antiguidade elevadas, a par de níveis médios de qualificação muito baixos. Para responderem aos actuais desafios, estes municípios que integram os clusters em causa recorrerão às novas modalidades de emprego.

A mesma lógica está presente no que diz respeito à tendência futura de reconversão profissional dos quadros de pessoal das autarquias. Este processo inclui os *clusters* 1, 5 e 6, estando aqui em questão o peso relativo das idades avançadas e das qualificações dos efectivos, que exigirá uma mudança de política de gestão dos recursos humanos. É de destacar, contudo, que o *cluster* 1 se distancia dos *clusters* 5 e 6 no que diz respeito ao investimento na formação profissional do primeiro face aos outros, apresentando-se como um *cluster* que integra, em termos médios, os valores mais elevados no domínio da formação (em número de acções, taxa de frequência, horas de formação, envolvimento de todos os grupos profissionais, entre outros aspectos).

Mais claro parece ser o posicionamento do *cluster* 3 relativamente à tendência futura de adopção de modelos de organização de trabalho assentes na rotatividade e polivalência de funções, permitindo aos trabalhadores um conhecimento integrado dos serviços da autarquia. Daí se explica que tenha sido uma lógica de investimento na formação, sobretudo centrada nos grupos profissionais dos dirigentes, dos técnicos superiores e dos administrativos, a que melhor caracteriza a generalidade dos municípios que integram este *cluster*.

Por sua vez, no *cluster* 4, que se caracteriza pela lógica de incremento de contratualização de recursos humanos, à partida mais jovens e com maior nível de qualificação, é perspectivado como tendência futura o desenvolvimento de uma cultura de gestão do trabalho por objectivos/resultados de modo a motivar os trabalhadores para as mudanças previstas. Esta tendência, porém, terá de ser sustentada numa prática de investimento na formação profissional que permita inverter a lógica generalizada da maioria dos municípios que integram este *cluster*, comparativamente a outros.

### 2.2.2. Análise Intra-dimensional do Impacto das TIC

Na análise intra-dimensional dos *Impactos das TIC* equacionam-se os posicionamentos dos *clusters* face à variáveis-chave, sendo possível hierarquizar as mesmas e perceber o impacto das mesmas (cf. Quadro 132).

Quadro 132 – Hierarquização das variáveis-chave das TIC por *Clusters*

Variáveis-chave	Clusters						Σ	Ranking
	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5	Cluster 6		
Modernização dos serviços através das TIC	66	30	17	29	36	19	197	1.º
Implementação de pontos de acesso de banda larga	65	25	16	30	35	20	191	2.º
Maximização das potencialidades dos serviços on-line	65	23	18	32	36	16	190	3.º
Delegação e responsabilização para a difusão das TIC	58	26	19	35	28	17	183	4.º
Emergência de novos perfis profissionais	55	26	14	29	36	19	179	5.º
Criação de novos instrumentos on-line	56	23	13	32	32	18	174	6.º
Resistência dos trabalhadores face às TIC	60	25	17	31	25	10	168	7.º
Subaproveitamento das potencialidades das TIC	58	24	10	28	31	16	167	8.º
Estratégias de liderança para a difusão das TIC	52	23	14	32	28	16	165	9.º
Iniciativas de combate à info-exclusão	57	22	18	29	21	18	165	9.º
Protecção do modelo burocrático-administrativo	36	23	10	23	28	19	139	10.º

Fonte: Estudos de caso

Verifica-se, neste âmbito, a perspectiva de uma situação mais provável (cf. Quadro 133), nomeadamente de modernização dos serviços municipais das autarquias através das TIC, de colaboração entre serviços e de maximização das potencialidades dos serviços on-line e de mudança de perfil dos trabalhadores autárquicos pela utilização das TIC, perspectiva essa a que se encontram associados todos os *clusters* com referência especial para o *cluster* 1 e para os *clusters* 1, 2 e 6.

Quadro 133 – Cenário de Antecipação (mais Provável) por Clusters

Cenário Mais Provável	Clusters
Modernização dos serviços através das TIC	Cluster 1 Cluster 2 Cluster 5
Implementação de Pontos de acesso de banda larga	Cluster 6
Maximização das potencialidades dos serviços on-line	Cluster 5
Delegação e responsabilização para a difusão das TIC	Cluster 3 Cluster 4
Emergência de novos perfis profissionais	Cluster 5

Fonte: Estudos de caso

A implementação de pontos de acesso de banda larga em todos os serviços públicos de atendimento ao cidadão aparece, igualmente, como uma tendência futura, com particular destaque no *cluster* 6. Por sua vez, a tendência futura de difusão das TIC, acompanhada por maior delegação e descentralização das responsabilidades ao nível dos recursos humanos, associa-se de modo especial, aos *clusters* 3 e 4.

### 2.2.3. Análise Intra-dimensional da Descentralização e Parcerias

A análise intra-dimensional relativa aos efeitos da descentralização e parcerias entre os diversos agentes no processo de Descentralização e Parcerias permite equacionar os posicionamentos dos seis *clusters* face às variáveis-chave, sendo possível hierarquizá-las e perceber o impacto das mesmas. Atente-se ao quadro seguinte (cf. Quadro 134).

Quadro 134 – Hierarquização das variáveis-chave de Descentralização e Parcerias por Clusters

Variáveis-chave	Clusters						Total	Ordem
	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5	Cluster 6		
Especialização dos serviços autárquicos	58	37	16	32	32	18	193	1.º
Desenvolvimento dos serviços em formato on-line	65	20	17	34	32	20	188	2.º
Utilização da avaliação de desempenho para premiar o mérito	52	36	13	28	32	15	176	3.º
Articulação entre os agentes locais/ regionais na partilha de informação e conhecimento	60	26	14	25	32	17	174	4.º
Adopção de novos modelos de gestão municipal orientados para a valorização profissional	58	25	16	28	30	16	173	5.º
Novas opções de gestão acompanhada de resistência dos profissionais	50	25	12	27	32	15	161	6.º
Criação de um conselho consultivo municipal	65	20	6	25	27	18	161	7.º
Redução de serviços autárquicos	54	28	12	23	24	16	157	8.º
Reorganização dos serviços com impactos indesejáveis	49	31	11	22	24	16	153	9.º
Autonomização e responsabilização do papel dos dirigentes	48	19	18	22	27	14	148	10.º
Profissionalização da função de dirigente	49	19	10	25	28	14	145	11.º

Fonte: Estudos de caso

Nesta dimensão perspectiva-se uma reorganização mais provável dos serviços das autarquias locais, associados aos *clusters* que privilegiarão lógicas diferenciadas, à excepção do *cluster* 5, que se associa à maioria das tendências enunciadas no quadro menos as duas últimas (cf. Quadro 135).

Quadro 135 – Cenário de Antecipação (mais Provável) por Clusters

Cenário (Mais Provável)	Cluster
Especialização dos serviços autárquicos	Cluster 2 Cluster 5
Desenvolvimento dos serviços em formato <i>on-line</i>	Cluster 1 Cluster 4 Cluster 5 Cluster 6
Utilização da avaliação de desempenho para premiar o mérito	Cluster 5
Articulação entre os agentes locais/ regionais na partilha de informação e conhecimento	Cluster 5
Novas opções de gestão acompanhada de resistência dos profissionais	Cluster 5
Criação de um conselho consultivo municipal	Cluster 1
Autonomização e responsabilização do papel dos dirigentes	Cluster 3

Fonte: Estudos de caso

Na verdade, a tendência para tornar os serviços actuais mais especializados, a par do desenvolvimento de outros em formato *on-line*, configuram-se em futuros possíveis para os todos os clusters (excepto o cluster 3). Ao mesmo tempo, a utilização da avaliação de desempenho para reconhecer o mérito dos trabalhadores, exigida no quadro de adopção de novas opções de gestão nas autarquias, não estará isenta de resistências dos diversos grupos socioprofissionais. Estas tendências associam-se, sobretudo, ao cluster 5, que também prevê no futuro uma maior articulação entre os agentes locais e regionais no sentido de aumentar a partilha de informação e conhecimento (e.g. investigação, consultadoria, formação).

Porém, a criação de um conselho consultivo municipal responsável pela articulação das parcerias entre municípios, entidades e agentes locais, públicos e

privados associa-se, em particular, aos municípios que integram o cluster 1. Já a autonomização e a responsabilização do papel dos dirigentes na definição de políticas de gestão autárquica se associa, em particular, ao cluster 3.

#### 2.2.4. Análise Inter-dimensões: factores condicionantes e agentes dinamizadores

Para um maior aprofundamento desta informação no sentido de se avançar com propostas estratégicas de actuação ao nível de emprego e formação, apresentam-se, em seguida, os cenários específicos por cluster, que integram as tendências inter-dimensionais (configurando o cenário mais provável), os Factores Condicionantes (endógenos e exógenos) e os Agentes Dinamizadores associados a essas tendências futuras. Iremos apresentar a informação por cluster em quadros-síntese.

##### ✓ Cluster 1

Os entrevistados que integram os municípios do cluster 1 consideram que o cenário mais provável se caracterizará pelas seguintes tendências (cf. Quadro 136):

- Dificuldades de reconversão profissional; Modernização dos serviços municipais das autarquias através das TIC; Desenvolvimento dos actuais serviços de apoio ao munícipe através de novos serviços *on-line*.

Sendo os factores endógenos específicos de cada Dimensão, este campo não se presta a comparações, mas tão-somente a uma apreciação das listagens expostas. A inadequada optimização das potencialidades dos recursos/ meios aos objectivos estratégicos, o fraco investimento em TIC e a inexistência de um plano estratégico/ programa de acção municipal são considerados os factores condicionantes mais relevantes por dimensão. No que se pode verificar quanto aos factores externos constata-se que estes apresentam alguma regularidade quer na composição, quer na hierarquia da importância atribuída pelos entrevistados. É o fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país e a ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração local que encabeçam os factores exógenos. Os Agentes Dinamizadores que, mantendo-se os mesmos, alternam a respectiva posição conforme as dimensões a que respeitam. Estes balançam-se entre o Estado e as Autarquias.

Quadro 136 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: Cluster 1

Condições por antecipar	Cluster 1		
	Indicadores	Factores	Agentes da Administração
<p><b>Emprego e Formação nas autarquias</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldades de reconversão profissional</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inadequada optimização das potencialidades dos recursos/meios aos objectivos estratégicos.</li> <li>2. Fraca cultura organizacional orientada para a qualidade dos serviços e relação cliente/utente.</li> <li>3. Inadequados modelos de organização e gestão do trabalho</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país.</li> <li>2. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local</li> <li>3. Inadequada política de financiamento público</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estado Português</li> <li>2. Ministérios/Organismos da Administração Central</li> <li>3. Autarquias/ Câmaras Municipais</li> </ol>
<p><b>TIC e Dinâmicas Organizacionais</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernização dos serviços através das TIC</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fraco investimento em TIC.</li> <li>2. Inexistência de número suficiente de profissionais especializados em TIC.</li> <li>3. Baixo nível de qualificação dos trabalhadores</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país</li> <li>2. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local</li> <li>3. Inadequada política de financiamento público</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Autarquias/ Câmaras Municipais</li> <li>2. Estado Português</li> <li>3. Associações de Municípios</li> </ol>
<p><b>Descentralização e Parcerias</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento dos serviços em formato on-line</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inexistência de um plano estratégico/ programa de acção municipal.</li> <li>2. Fraca capacidade de auto-financiamento através de receitas próprias.</li> <li>3. Fraca cultura organizacional orientada para a qualidade dos serviços e relação cliente/utente.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local</li> <li>2. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país.</li> <li>3. Inadequada política de financiamento público.</li> <li>4. Inadequado enquadramento jurídico-normativo.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Autarquias/ Câmaras Municipais</li> <li>2. Estado Português</li> <li>3. Ministérios/Organismos da Administração Central</li> </ol>

Fonte: Estudos de caso

✓ Cluster 2

Os entrevistados que integram os municípios do cluster 2 apontam como cenário mais provável a configuração caracterizada pelas seguintes tendências (cf. Quadro 137):

- Incremento dos contratos individuais de trabalho; Modernização dos serviços municipais das autarquias através das TIC; Especialização dos serviços autárquicos.

Os factores endógenos apresentam-se específicos por dimensão, trazendo coerência no processo de cenarização. Assim, reforça-se a questão

inadequado sistema de avaliação de desempenho como condicionante na dimensão de emprego e formação nas autarquias. O fraco investimento em TIC é reforçado, bem como a inexistência de um plano estratégico/ programa de acção municipal, no condicionamento futuro das dinâmicas organizacionais e da estratégia de descentralização e parcerias. Já no que concerne aos factores exógenos, estes mostram uma regularidade acentuada em torno da ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local e do fraco desenvolvimento socioeconómico do país. Apesar de algumas oscilações na hierarquia da importância atribuída aos Agentes Dinamizadores, estes cingem-se, prioritariamente, ao Estado e às Autarquias.

Quadro 137 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: Cluster 2

Condições por antecipar	Cluster 2		
	Indicadores	Factores	Agentes da Administração
<p><b>Emprego e Formação nas autarquias</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Precariedade das relações laborais</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inadequado sistema de avaliação de desempenho</li> <li>2. Inadequada optimização das potencialidades dos recursos/meios aos objectivos estratégicos</li> <li>3. Inadequado sistema remuneratório</li> <li>4. Inadequados modelos de organização e gestão do trabalho</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local</li> <li>2. Inadequada política de financiamento público</li> <li>3. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Autarquias/ Câmaras Municipais</li> <li>2. Estado Português</li> <li>3. Ministérios/Organismos da Administração Central</li> </ol>
<p><b>TIC e Dinâmicas Organizacionais</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernização dos serviços municipais das autarquias através das TIC</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fraco investimento em TIC.</li> <li>2. Baixo nível de qualificação dos trabalhadores</li> <li>3. Inexistência de número suficiente de profissionais especializados em TIC</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país</li> <li>2. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local</li> <li>3. Inadequada política de financiamento público</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estado Português</li> <li>2. Autarquias/ Câmaras Municipais</li> <li>3. Ministérios/Organismos da Administração Central</li> </ol>
<p><b>Descentralização e Parcerias</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Especialização dos serviços autárquicos</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inexistência de um plano estratégico/ programa de acção municipal.</li> <li>2. Inadequados modelos de organização e gestão do trabalho</li> <li>3. Fraca cultura organizacional orientada para a qualidade dos serviços e relação cliente/ utente</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país</li> <li>2. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local</li> <li>3. Inadequada política de financiamento público / Inadequado enquadramento jurídico-normativo.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estado Português</li> <li>2. Ministérios/Organismos da Administração Central</li> <li>3. Autarquias/ Câmaras Municipais</li> </ol>

Fonte: Estudos de caso



✓ **Cluster 3**

Quanto aos dados proporcionados pelos entrevistados que integram os municípios do *cluster 3*, importa assinalar as seguintes tendências futuras (cf. Quadro 138):

- Adopção de modelos de organização de trabalho assentes na rotatividade e polivalência de funções; Delegação e responsabilização para a difusão das TIC; Autonomização e responsabilização do papel dos dirigentes.

Associados aos factores condicionantes endógenos indicados, os factores exógenos apresentam uma constância notória, verificando-se a importância atribuída às autarquias no que se prende com a dimensão dos impactos das Tecnologias de Informação e Comunicação nas dinâmicas organizacionais.

**Quadro 138 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: Cluster 3**

Áreas de Impacto (Elementos)	Factores Condicionantes		Agentes/Instituições
	Exógenos	Endógenos	
<b>Emprego e Formação nas autarquias</b> • Polivalência e rotatividade de funções	1. Inadequado sistema de avaliação de desempenho 2. Inadequada optimização das potencialidades dos recursos/meios aos objectivos estratégicos. 3. Fraca cultura organizacional orientada para a qualidade dos serviços e relação cliente/utente	1. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país 2. Inadequada política de financiamento público 3. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local	1. Estado Português 2. Autarquias/ Câmaras Municipais 3. Ministérios/Organismos da Administração Central
<b>TIC e Dinâmicas Organizacionais</b> • Delegação e responsabilização para a difusão das TIC	1. Ausência de formação inicial e contínua em TIC 2. Fraco investimento em TIC 3. Ausência de incentivos para o desenvolvimento de acções de promoção da autarquia digital. 4. Baixo nível de qualificação dos trabalhadores	1. Inadequada política de financiamento público 2. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país 3. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local	1. Autarquias/ Câmaras Municipais 2. Estado Português 3. Ministérios/Organismos da Administração Central
<b>Descentralização e Parcerias</b> • Autonomização e responsabilização do papel do dirigente	1. Fraca cultura organizacional orientada para a qualidade dos serviços e relação cliente/utente. 2. Inexistência de um plano estratégico/ programa de acção municipal. 3. Inadequada optimização das potencialidades dos recursos/meios aos objectivos estratégicos.	1. Inadequada política de financiamento público 2. Inadequado enquadramento jurídico-normativo 3. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país 4. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local	1. Estado Português 2. Autarquias/ Câmaras Municipais 3. Ministérios/Organismos da Administração Central

Fonte: Estudos de caso

✓ **Cluster 4**

Por sua vez, os entrevistados que compõem os municípios do *cluster 4* indicam como cenário mais provável o constituído por características, tais como (cf. Quadro 139):

- Adopção de uma cultura de gestão do trabalho por objectivos/ resultados; Delegação e responsabilização para a difusão das TIC; Desenvolvimento dos actuais serviços de apoio ao munícipe através de novos serviços *on-line*.

**Quadro 139 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: Cluster 4**

Áreas de Impacto (Elementos)	Factores Condicionantes		Agentes/Instituições
	Exógenos	Endógenos	
<b>Emprego e Formação nas autarquias</b> • Cultura de gestão por objectivos/ resultados	1. Fraca cultura organizacional orientada para a qualidade dos serviços e relação cliente/utente 2. Inadequada optimização das potencialidades dos recursos/meios aos objectivos estratégicos. 3. Inadequados modelos de organização e gestão do trabalho	1. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local 2. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país 3. Inadequada política de financiamento público	1. Autarquias/ Câmaras Municipais 2. Estado Português 3. Ministérios/Organismos da Administração Central
<b>TIC e Dinâmicas Organizacionais</b> • Delegação e responsabilização para a difusão das TIC	1. Inexistência de número suficiente de profissionais especializados em TIC 2. Fraco investimento em TIC 3. Ausência de incentivos para o desenvolvimento de acções de promoção da autarquia digital.	1. Inadequada política de financiamento público 2. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país 3. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local	1. Autarquias/ Câmaras Municipais 2. Estado Português 3. Ministérios / Organismos da Administração Central
<b>Descentralização e Parcerias</b> • Desenvolvimento dos serviços em formato <i>on-line</i>	1. Inexistência de um plano estratégico/ programa de acção municipal 2. Inadequados modelos de organização e gestão do trabalho. 3. Fraca capacidade de auto-financiamento através de receitas próprias	1. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país 2. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local 3. Inadequada política de financiamento público	1. Estado Português 2. Ministérios / Organismos da Administração Central 3. Autarquias/ Câmaras Municipais

Fonte: Estudos de caso

Estas características são condicionadas pelos factores endógenos apontados (primeiramente, e por dimensão, Fraca cultura organizacional orientada para a qualidade dos serviços e relação cliente/utente, Inexistência de número suficiente de profissionais especializados em TIC e Inexistência de um plano estratégico/ programa de acção municipal) e também por um conjunto de factores exógenos que se mantêm, no essencial, o mesmo por dimensão, mudando somente a arrumação desses factores. Destaque para a importância do papel atribuído às Autarquias na dinâmica das duas primeiras dimensões.

✓ **Cluster 5**

Das respostas recolhidas junto dos entrevistados que se inserem nos municípios do *cluster 5*, são de assinalar os seguintes contornos associados ao cenário mais provável (cf. Quadro 140):

- Incremento dos contratos individuais de trabalho; Modernização dos serviços municipais das autarquias através das TIC; Especialização dos serviços autárquicos.

Encontram-se referenciados, pelos entrevistados incluídos neste *cluster*, os factores condicionantes endógenos pertinentes por dimensão. Os mais relevantes são, respectivamente, os seguintes: inadequada optimização das potencialidades dos recursos/meios aos objectivos estratégicos; ausência de incentivos para o desenvolvimento de acções de promoção da autarquia digital e fraca capacidade de auto-financiamento através de receitas próprias. Face aos factores exógenos verifica-se que se mantêm também uma uniformidade acentuada e que as Autarquias constituem Agentes Dinamizadores relevantes, pois são consideradas como de importância mais elevada no que se prende com as Dimensões II e III.

Quadro 140 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: *Cluster 5*

Agentes Dinamizadores	Factores Condicionantes		Agentes Dinamizadores
	Endógenos	Exógenos	
<p><b>Emprego e Formação nas autarquias</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Precariedade das relações laborais</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inadequada optimização das potencialidades dos recursos/meios aos objectivos estratégicos</li> <li>2. Fraca cultura organizacional orientada para a qualidade dos serviços e relação cliente/utente</li> <li>3. Inadequado sistema remuneratório</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local</li> <li>2. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país</li> <li>3. Inadequada política de financiamento público</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estado Português</li> <li>2. Autarquias/ Câmaras Municipais</li> <li>3. Ministérios/Organismos da Administração Central</li> </ol>
<p><b>TIC e Dinâmicas Organizacionais</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernização dos serviços municipais das autarquias através das TIC</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ausência de incentivos para o desenvolvimento de acções de promoção da autarquia digital.</li> <li>2. Fraco investimento em TIC.</li> <li>3. Ausência de formação inicial e contínua em TIC.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país</li> <li>2. Inadequada política de financiamento público</li> <li>3. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Autarquias/ Câmaras Municipais</li> <li>2. Estado Português</li> <li>3. Ministérios/Organismos da Administração Central / Associações de Municípios</li> </ol>
<p><b>Descentralização e Parcerias</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Especialização dos serviços autárquicos</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fraca capacidade de auto-financiamento através de receitas próprias</li> <li>2. Inexistência de um plano estratégico/ programa de acção municipal</li> <li>3. Inadequada optimização das potencialidades dos recursos/meios aos objectivos estratégicos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local</li> <li>2. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país</li> <li>3. Inadequada política de financiamento público</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Autarquias/ Câmaras Municipais</li> <li>2. Estado Português</li> <li>3. Ministérios/Organismos da Administração Central</li> </ol>

Fonte: Estudos de caso

✓ **Cluster 6**

Das respostas recolhidas junto dos entrevistados que se inserem nos municípios do *cluster 6*, assinalam-se os seguintes contornos associados ao cenário mais provável (cf. Quadro 141):

- Incremento dos contratos individuais de trabalho; Implementação de pontos de acesso de banda larga em todos os serviços públicos de atendimento ao cidadão; Desenvolvimento dos actuais serviços de apoio ao munícipe através de novos serviços *on-line*.

Em função das respectivas dimensões, há uma prioridade atribuída aos seguintes factores condicionantes internos: inadequado sistema remuneratório; fraco investimento em TIC e fraca capacidade de auto-financiamento atra-

vés de receitas próprias. Constatase uma ligeira alteração no que se refere à ordenação dos factores condicionantes exógenos, porquanto as Autarquias (acompanhadas pelas Associações de Municípios) são, para os entrevistados pertencentes a este *cluster*, o Agente Dinamizador que desempenha um papel principal, já que se localiza em primeiro lugar.

Quadro 141 – Cenário de Antecipação (mais Provável) inter-dimensional: *Cluster 6*

Factores Externos	Factores Internos		Agentes Dinamizadores
	Emprego	Formação	
<p><b>Emprego e Formação nas autarquias</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Precariedade das relações laborais</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inadequado sistema remuneratório</li> <li>2. Inadequados modelos de organização e gestão do trabalho.</li> <li>3. Inadequada optimização das potencialidades dos recursos/meios aos objectivos estratégicos</li> <li>4. Fraca cultura organizacional orientada para a qualidade dos serviços e relação cliente/utente</li> <li>5. Inadequado sistema de avaliação de desempenho</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local</li> <li>2. Inadequado enquadramento jurídico-normativo</li> <li>3. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Autarquias/ Câmaras Municipais</li> <li>2. Estado Português</li> <li>3. Ministérios/Organismos da Administração Central</li> </ol>
<p><b>TIC e Dinâmicas Organizacionais</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementação de Pontos de acesso de banda larga</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fraco investimento em TIC</li> <li>2. Ausência de incentivos para o desenvolvimento de acções de promoção da autarquia digital</li> <li>3. Inexistência de número suficiente de profissionais especializados em TIC</li> <li>4. Baixo nível de qualificação dos trabalhadores</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país</li> <li>2. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local</li> <li>3. Inadequada política de financiamento público</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Autarquias/ Câmaras Municipais</li> <li>2. Ministérios/Organismos da Administração Central</li> <li>3. Associações de Municípios</li> </ol>
<p><b>Descentralização e Parcerias</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento dos serviços em formato on-line</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fraca capacidade de auto-financiamento através de receitas próprias</li> <li>2. Inexistência de um plano estratégico/ programa de acção municipal</li> <li>3. Inadequada optimização das potencialidades dos recursos/meios aos objectivos estratégicos</li> <li>4. Fraca cultura organizacional orientada para a qualidade dos serviços e relação cliente/utente.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país</li> <li>2. Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local</li> <li>3. Inadequada política de financiamento público</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Autarquias/ Câmaras Municipais</li> <li>2. Associações de Municípios</li> <li>3. Estado Português</li> </ol>

Fonte: Estudos de caso

### 2.3. Proposta de um “cenário de síntese”

Do panorama exposto, na óptica dos entrevistados, os factores endógenos inerentes a cada uma das dimensões delimitadas explicam vários graus de

incerteza na sua ocorrência futura. Estas dimensões dependem, igualmente, de factores exógenos que denotam alguma variabilidade quando se compara a respectiva importância por dimensão. Os Agentes Dinamizadores apresentam uma consistência posicional, sendo de referir o papel de relevo atribuído às Autarquias Locais.

Decorrente do exercício analítico realizado em torno da informação exposta, procura-se proporcionar, uma visão simplificada do conjunto, baseada na conexão dos resultados mais expressivos. O esquema-resumo procura demonstrar o possível cenário de síntese inter-dimensional – *Um Menos, Dois Mais* (cf. Quadro 142).

Quadro 142 – “Cenário síntese” inter-dimensional – *Um Menos, Dois Mais*

Factores Externos	Agentes Dinamizadores	Factores Internos		
		Dimensão I Emprego e Formação nas Autarquias	Dimensão II TIC e Dinâmicas Organizacionais	Dimensão III Descentralização e Parcerias
<p>Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico</p> <p>Ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local</p>	<p>Autarquias/ Câmaras Municipais</p> <p>Estado Português</p>	<p>Inadequada optimização das potencialidades dos recursos/meios aos objectivos estratégicos</p> <p>Inadequado sistema de avaliação de desempenho.</p> <p>Inadequado sistema remuneratório.</p>	<p>Fraco investimento em TIC.</p> <p>Inexistência de número suficiente de profissionais especializados em TIC.</p> <p>Ausência de incentivos para o desenvolvimento de acções de promoção da autarquia digital.</p>	<p>Inexistência de um plano estratégico/ programa de acção municipal.</p> <p>Fraca capacidade de auto-financiamento através de receitas próprias.</p> <p>Inadequada optimização das potencialidades dos recursos/meios aos objectivos estratégicos.</p>

Fonte: Estudos de caso

A partir da análise das componentes mais valorizadas pelos entrevistados, construiu-se um cenário heterogéneo/ contraditório no qual existem dimensões que favorecem o desenvolvimento do sistema em estudo (casos da Dimensão II [TIC e Dinâmicas Organizacionais] e da Dimensão III [Descentralização e Parcerias], enquanto que outras não (caso da Dimensão I – [Emprego e Formação nas autarquias]). Daí a designação dada a este cenário-síntese de *Um Menos, Dois Mais*.

Assume-se que as três dimensões definidas na delimitação do sistema têm a mesma influência no seu desenvolvimento. Neste sentido, infere-se que, na Dimensão I – **Emprego e Formação nas Autarquias** –, os entrevistados caracterizam-na com base nas tendências futuras relativas à precariedade do emprego e à redução progressiva do número de trabalhadores. Esta preocupação advém maioritariamente dos grupos profissionais técnicos profissionais e administrativos, que encontram como principal factor interno que potencia este *cenário negativo* a inadequada optimização das potencialidades dos recursos/meios aos objectivos estratégicos. Este factor surge associado a uma crescente desmotivação dos grupos profissionais decorrente da inadequação do sistema de remuneração e do sistema de avaliação do desempenho. Tal panorama enquadra-se na grande influência que os factores externos exercem sobre o sistema. Veja-se, a este propósito, que o binómio Estado Português/ Autarquias assume, conjuntamente, o papel de actor-chave mais relevantes. Por sua vez, os factores identificados como, por exemplo, um fraco nível de desenvolvimento socioeconómico e a ausência de uma estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local, são referenciados em seguida.

Da Dimensão II – **TIC e Dinâmicas Organizacionais** – constata-se que os grupos profissionais como, por exemplo, dirigentes, técnicos profissionais e administrativos, traçam um cenário bastante favorável decorrente da implantação alargada das TIC – *cenário positivo*. Este é baseado na modernização dos serviços municipais das autarquias através das TIC, obtendo uma maior eficiência nas suas relações com os cidadãos e empresas. No entanto, factores que condicionam a evolução futura a este nível são identificados como sendo o fraco investimento em TIC que, internamente, irá constituir um obstáculo caracterizado pela inexistência do número suficiente de profissionais especializados em TIC e a ausência de incentivos para o desenvolvimento de acções de promoção da autarquia digital.

Os entrevistados apontam, também, para um cenário consistente de organização favorável dos serviços das autarquias relativa à Dimensão III – **Descentralização e Parcerias** – *cenário positivo*. Estes atribuem

cular relevo às tendências futuras associadas ao desenvolvimento de formação profissional para a melhoria do desempenho. Esta tendência apresenta-se em estreita articulação com as vertentes de transformação futura das autarquias municipais, em especial: i) na emergência de novos serviços *on-line*; ii) na especialização provável dos actuais serviços autárquicos; iii) e no trabalho em rede e parceria com outros agentes locais/regionais. No contexto interno, porém, os grupos profissionais identificam diversas barreiras à progressão deste cenário, nomeadamente: i) a inexistência de um plano estratégico/ programa de acção municipal; ii) a fraca capacidade de auto-financiamento através de receitas próprias; iii) e a inadequada optimização das potencialidades dos recursos/meios aos objectivos estratégicos.

### 3. Estratégias de Emprego e Formação: Principais Linhas orientadoras

Com base nos resultados dos diagnósticos (*Transversal extensivo e Estratégico temático*), apresentados nos capítulos antecedentes (Capítulos II e III), nas configurações dos *clusters* municipais (Capítulos IV) e nos ensaios prospectivos de tendências futuras (Capítulos V), iremos, de seguida, apresentar as principais linhas orientadoras estratégicas de emprego e formação que permitem, em termos de conclusão final, estruturar e sustentar o desenvolvimento de políticas públicas nesta matéria.

Neste contexto, são relevantes as seguintes linhas orientadoras gerais de evolução, por um lado, das competências e do desenvolvimento de um profissionalismo novo – no quadro das políticas de emprego; e, por outro, de linhas específicas de estratégias de formação e qualificação dos recursos humanos – no quadro das políticas de formação na Administração Local.

#### 3.1. Linhas orientadoras gerais

A relevância das conclusões obtidas ao longo do presente estudo remete-nos para a explicitação dos contextos em transformação da Administração Local. Estes passam por integrar, tal como acontece na maioria dos países ocidentais, tanto no sector privado, como no público, os indivíduos e as suas competências numa economia competitiva e globalizada. Esta assenta, por sua vez, numa economia do saber cujo valor acrescentado passa por ser capaz de transformar a informação em conhecimento, bem como numa eco-

nomia instável e terciarizada que depende da capacidade de inovar (criar novas combinações de recursos tecnológicos, organizacionais, humanos...) e de se orientar para clientes diferenciados e exigentes, disponibilizando produtos-serviços, soluções para problemas, valores de uso (relações de proximidade, de solidariedade e economia social).

O processo de descentralização e o conseqüente incremento do número de serviços públicos integrados nas atribuições das autarquias locais implicará que, obrigatoriamente, os representantes/ eleitos locais procedam a uma definição cuidadosa da prestação desses serviços, procurando satisfazer as necessidades da população face aos recursos disponíveis. A falta de eficácia da gestão pública terá de dar lugar a novas formas de gestão dos serviços públicos locais.

Embora o investimento material continue ainda a dominar o nível de intervenção autárquica, provavelmente, assistir-se-á, nos próximos anos, a uma transição gradual de paradigma dos municípios que, para além, das competências de gestão e manutenção das principais redes de equipamentos e infra-estruturas ficarão responsáveis, igualmente, pela definição e monitorização da relação cliente – utente dos principais serviços públicos locais. Este novo paradigma exigirá lideranças e recursos humanos mais qualificados bem como sistemas e procedimentos de gestão mais eficazes, eficientes e fiáveis.

Face a este novo contexto, perfilam-se alterações no perfil dos investimentos protagonizados pela Administração Local, que implicarão uma maior aposta na organização dos serviços autárquicos e menor investimento em infra-estruturas e equipamentos, ou seja, maior investimento imaterial/incorpóreo, de maior pendor qualitativo dos serviços.

Tendo em conta a evolução do processo de descentralização em Portugal, com a transferência de competências para os municípios, afigura-se como sintomático, a necessidade de especialização dos serviços autárquicos, que conduzirá os municípios a um aumento de privatização das suas actividades e à externalização de alguns serviços.

Com efeito, nos últimos anos, tem havido uma crescente opção por parte dos municípios portugueses pela empresarialização das suas actividades e externalização de alguns serviços, introduzindo, com estas mudanças, o substrato empresarial e a ideia de rentabilidade. A criação de empresas municipais e intermunicipais tem constituído uma efectiva resposta à necessidade de estruturas de gestão mais eficazes e flexíveis para a prestação de serviços públicos. Elas são a expressão da preocupação dos municípios com a

tação de serviços públicos de qualidade, numa perspectiva orientada para os municípios.

De facto, a autonomização das actividades libertou os municípios de um conjunto de serviços operativos e permitiu a sua especialização. Apesar da evidente utilidade das empresas municipais, importa clarificar qual o seu âmbito de aplicação e a defesa inequívoca dos valores públicos. Para tal, é vital que as autarquias promovam uma avaliação intermédia do seu desempenho, em termos de viabilidade económica e financeira, de convergência com as políticas globais definidas para o município (designadamente quanto às áreas estratégias de desenvolvimento local) e de satisfação por parte dos cidadãos.

Todas as mudanças ocorridas na governação local suscitam a reflexão profunda em torno da qualidade e da formação dos recursos humanos. A formação tem de deixar de ser entendida em termos de eficiência e economia, mas antes como instrumento de gestão de recursos humanos que rompa os constrangimentos e motive, a partir do interior da organização, as mudanças de que esta precisa para dar resposta às necessidades dos cidadãos. Para tal, a formação e o treino dos dirigentes incidirá sobre matérias que desenvolvam habilidades para gerir processos nos quais os valores, como a transparência, a responsabilização, o trabalho em equipa e a partilha de informação, são importantes para o envolvimento dos trabalhadores. O exercício da governação ajustar-se-á à nova realidade e os dirigentes deverão estar preparados para assumir um perfil diferente, através de uma cultura que promova o envolvimento e a participação de todos num projecto comum. Esta mudança implicará que os dirigentes adquiram novos conhecimentos e competências necessárias para o desempenho deste novo papel.

Como estratégia para o desenvolvimento de um cenário o mais favorável possível para o sistema, propõe-se o reforço das seguintes linhas de actuação:

- Implementação de uma gestão por objectivos, que enfatize acções visando a sustentabilidade do sistema através da integração de uma cultura empreendedora, como forma de inverter a forte influência que os factores externos exercem no desenvolvimento do sistema.
- Descentralização dos serviços, através de uma reorganização dos serviços municipais que passe pela criação de sistemas TIC, com a finalidade de aumentar as interacções com o exterior, bem como aumentar a comunicação intra-sistema através da criação de redes internas, de modo a otimizar os serviços e a eficiência dos mesmos.

- ❑ Maior ligação das autarquias com as empresas e outros actores locais/ regionais, procurando, assim, expandir os interesses de todas as partes, assegurando a sustentabilidade do sistema.
- ❑ Valorização dos recursos humanos já existentes como base desta cultura empreendedora, de modo a motivar os profissionais para otimizar os objectivos estratégicos definidos. Esta estratégia pressupõe assumir as seguintes premissas:
  - ✓ O início de uma carreira profissional exige a detenção de uma formação inicial – Diploma – como uma das componentes da qualificação. Esta valida a detenção de conhecimentos e saberes e permanece como um “filtro” relevante no acesso ao mercado de trabalho. Porém, a formação inicial deverá enriquecer-se pela construção de competências ao longo da vida.
  - ✓ A mobilização de competências profissionais (individuais e colectivas) comprova-se em contextos de acção (detenção de competências críticas), na gestão de redes de recursos (banco de dados, fontes de documentação, sistemas especializados) e em cooperação com outros actores/ serviços nos quotidianos de trabalho (competências colectivas e pluridisciplinares).
  - ✓ A mobilidade profissional dependerá, igualmente, da disposição dos profissionais em entrarem em processos de aprendizagem colectivos que lhes permitam validar a transferabilidade de competências. Aos itinerários profissionais associam-se combinatórias de saberes para fazer face a novas situações que devem ser geridas de forma integrada e contínua.
- ❑ Adaptação nas autarquias, onde não se verifique ainda essa prática, do plano de formação dos recursos humanos, de forma a que neste documento seja contemplada a participação dos diferentes actores nas diversas acções estratégicas e, se possível, reconhecido esse esforço através de um novo sistema de remuneração e avaliação de desempenho:
  - ✓ As arquitecturas organizacionais futuras tenderão a ser cada vez mais simples, no pressuposto de permitirem “combinatórias de saberes” associadas a competências necessárias com o máximo de reactividade e de pertinência.

- ✓ A função da organização será a de assegurar as condições necessárias para a construção de competências individuais e colectivas indispensáveis à manutenção e/ ou evolução dos serviços.
- ✓ O empregador ou gestor de recursos humanos não poderá funcionar mais numa lógica centrada em postos de trabalho/ emprego, mas sim em organizações qualificantes, o que implica que este contemple vários níveis de intervenção, tais como: assegurar situações profissionalizantes de trabalho; implementar incentivos e recompensas adequados à promoção; conceber planos de formação adequados à motivação e partilha de responsabilidade, entre outros aspectos.
- ✓ Neste contexto, importa estabelecer relações de trabalho assentes nos princípios da confiança, estabilidade e durabilidade, de modo a potenciar o ambiente adequado à inovação, qualidade, adaptabilidade e iniciativa necessários no contexto actual de incerteza económica e social. Só assim, poderão ser asseguradas, com maior eficiência e eficácia, as tomadas de decisões de (re)investimento na modernização autárquica, na oferta de serviços, na formação e na (re)estruturação da matriz de emprego.

### 3.2. Linhas orientadoras específicas

Neste último ponto iremos apresentar algumas linhas orientadoras de estratégias de formação que permitam estruturar e sustentar o desenvolvimento de políticas de formação e qualificação dos recursos humanos na Administração Local. Não se visa contribuir para mais uma elencação de dispositivos de competências futuras no sentido de uma exposição exaustiva e quantitativa, como se de uma listagem se tratasse, de saberes, saberes-fazer e saberes-ser a deter pelos profissionais. Se existem virtualidades na definição de reportórios de competências, estas derivam, sobretudo, na explicitação de referenciais de competências enquanto processo, mobilização e construção, e não enquanto somatório, em que se combinam actores e contextos, capacidades e recursos, disposição para agir e dispositivos organizacionais. Na perspectiva de apresentar “critérios de orientação”, em função dos grupos profissionais articulados com os “retratos municipais”, avançam-se as seguintes propostas para que os protagonistas envolvidos (desde responsáveis políticos, gestores, formadores a indivíduos) repensem os processos de aprendizagem/ formação no contexto da Administração Local. A *coerência*



fundamenta-se, sobretudo, na capacidade de produzir referenciais estratégicos de emprego e formação em articulação com as configurações distintas dos *clusters*.

Assim, destaca-se o potencial formativo nos seus quatro eixos estruturantes (planeamento, organização, monitorização e avaliação), construindo um quadro de orientação estratégica de aprendizagem/ formação baseada nas diferentes configurações municipais. Embora o exercício de *clusterização*, que resultou da construção da tipologia dos municípios portugueses, apresentasse lógicas e dinâmicas distintas ao nível do emprego e da formação, verificaram-se algumas similaridades ao nível das práticas formativas. Este facto justifica certamente a nossa opção em apresentar as linhas de orientação estratégica consolidadas em torno dos três agrupamentos a seguir expostos.

LINHAS ORIENTADORAS  
CLUSTERS 1 e 3 - "PROACTIVO" e "PREVENTIVO"

A. PLANEAMENTO

- Fortalecimento de uma cultura de diagnóstico** centrada na figura do responsável/ "gestor de formação" com vista ao planeamento e adopção de modalidades e metodologias de formação mais ajustadas às necessidades de cada autarquia/ serviço.
- Reforço de ofertas formativas** ajustadas às necessidades dos diferentes grupos profissionais (*e.g.* operário e auxiliar) através da implementação de medidas que promovam a igualdade no acesso à formação dos diferentes grupos profissionais.
- Aposta na formação/reconversão profissional** dos grupos com menores qualificações (*e.g.* operário e auxiliar), para evitar que os municípios recorram à contratação de serviços externos quando têm recursos humanos suficientes para responderem às suas necessidades. A progressiva extinção de determinados perfis funcionais (*e.g.* administrativo ou rececionista no sentido convencional) obrigará a reconvertê-los em perfis mais técnicos e dotados de competências transversais.
- Envolvimento e a participação** dos diferentes grupos profissionais em diagnósticos de necessidades de formação, em particular dos grupos de pessoal auxiliar e operário.
- Desenvolvimento de competências** através de um processo de qualificação/ formação profissional contínuo e inserido no desenvolvimento organizacional, assente na polivalência e rotatividade funcional que permita aos trabalhadores desempenharem funções diversificadas e polivalentes, de modo a responderem/ solucionarem as necessidades dos cidadãos e num contexto de exigentes e incertas relações inter-organizacionais diversificadas.
- Consolidação da oferta de formação em TIC**, através de formação contínua que passe pela promoção de acções de formação que promovam uma maior adaptabilidade dos profissionais ao uso das TIC e, simultaneamente, combatam as resistências dos mesmos à sua utilização no quotidiano do seu trabalho.

- ❑ **Continuidade dos investimentos em processos de RVCC** (Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências) dos profissionais/ agentes ao nível do 3.º ciclo do ensino básico (9.º ano) e do ensino secundário (12.º ano), valorizando a aprendizagem escolar e profissionalizante.

## B. ORGANIZAÇÃO

- ❑ **Adopção de metodologias formativas que recorram a várias combinatórias** possíveis, utilizando todo o potencial das novas tecnologias (e.g. formação à distância, formação em alternância, *e-learning*, *o b-learning*). Poderão manter-se as modalidades de acção de formação em sala para o desenvolvimento de alguns conteúdos formativos mais normativos e prescritivos (e.g. legislação, contabilidade).
- ❑ **Desenvolvimento de formação mútua** através da figura dos *"smart-trainers"*, tirando proveito do potencial que representa a variedade de conhecimentos e competências dos profissionais que frequentam acções de formação. Assim, os membros de uma equipa/ serviço que tenham participado em processos formativos poderão veicular os conhecimentos e as competências em relação aos que não tiveram a mesma experiência.
- ❑ **Aumento do número de formadores internos** e com maior conhecimento acerca do funcionamento da Administração Local de modo a contribuir para a diminuição do número de profissionais que participam em formação externa mais padronizada (por "catálogo").
- ❑ **Constituição de grupos de formandos** com maior homogeneidade (experiências e conhecimentos próximos) em termos profissionais.
- ❑ **Prolongamento da aposta em modalidades de horário diversificadas** (e.g. pós-laboral, misto) e em acções de média-duração, intercalando com acções de longa e curta duração em função dos objectivos e grupos profissionais em causa.

## C. MONITORIZAÇÃO e AVALIAÇÃO

- ❑ **Reforço do investimento em práticas sistemáticas e contínuas** de análise e de validação relativamente à natureza e à dimensão do impacto da formação (*workshops*, reuniões, formação avançada)

envolvam, simultaneamente, a participação de formadores, formandos e dirigentes/ chefias, enquanto elemento essencial à monitorização da relação entre a formação e o nível de desempenho dos serviços/ autarquia.

- ❑ **Desenvolvimento de uma "Rede territorial de formação"** que agrupe vários municípios para a organização de acções de formação com o objectivo não só de otimizar recursos/ meios através da cooperação intermunicipal (e.g. através da partilha de equipamentos formativos), como também para fomentar a replicação de "boas práticas" formativas adoptadas por estes municípios e que impulsionem uma mudança organizacional noutros municípios com menor grau de modernização administrativa. Neste contexto, poderá destacar-se a importância destes municípios na "líderança" desta rede para a difusão, a disseminação, a monitorização e a avaliação de práticas formativas que conduzam a uma maior inovação e modernização administrativas.
- ❑ **Aumento do investimento na avaliação dos impactos da formação** através de métodos e indicadores de avaliação de desempenho ao nível individual/ organizacional como programas, relatórios, actividades e projectos.

UNIDADES ORIENTADORAS

CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO - "RECURSOS HUMANOS" e "FORMAÇÃO CONTÍNUA"

## A. PLANEAMENTO

- Disseminação de uma cultura de diagnóstico/** projecto com vista ao planeamento e à adopção de modalidades e metodologias de formação mais ajustadas às necessidades de cada autarquia/ serviço. É de destacar a necessidade de implementar a obrigatoriedade da figura do responsável/ "gestor de formação" em todas as autarquias que não a possuem, já que este será responsável pelo diagnóstico, planeamento, e implementação dos planos de formação.
- Envolvimento e participação de todos os grupos profissionais** em diagnósticos de necessidades de formação.
- Investimento em formação para todos os grupos socioprofissionais** através do aumento do número de acções e de horas de formação, em particular para os grupos com menores qualificações que têm um peso significativo nestes municípios e que não foram alvo de maiores investimentos formativos nos últimos anos.
- Planeamento de formação para chefias** orientadas para a mudança organizacional. A participação de dirigentes/ chefias em formação motivará os profissionais para a formação.
- Aposta na formação/ reciclagem/ reconversão profissional** dos grupos com menores qualificações (e.g. operário e auxiliar) para evitar que os municípios recorram à contratação de pessoal e/ou de serviços externos quando têm recursos humanos suficientes para darem resposta adequada às suas necessidades.
- Inversão da hegemonia da "oferta formativa"** por parte das entidades formadoras externas. É de referir a necessidade de maior articulação entre a oferta de formação e as necessidades de todos os grupos profissionais através da implementação de medidas que promovam a igualdade no acesso à formação dos diferentes grupos profissionais.
- Maior investimento em formação dos profissionais** com funções não técnicas que contribua para o desenvolvimento de um perfil de empregabilidade permanente (que lhe permite reduzir a marginalidade e a vulnerabilidade em termos de despedimento) e que pressupõe:

lização contínua de conhecimentos especializados e a promoção de uma atitude proactiva face às mudanças, à flexibilidade, à qualidade e à inovação indispensáveis nas "organizações qualificantes".

- Investimento em processos de RVCC** dos seus profissionais/ agentes ao nível do 3.º ciclo do ensino básico (9.º ano) e do ensino secundário (12.º ano), valorizando a aprendizagem escolar e profissionalizante.

## B. ORGANIZAÇÃO

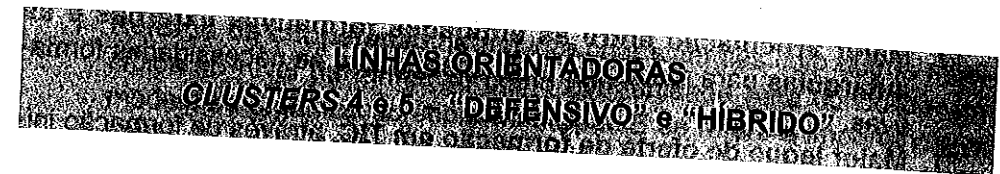
- Aumento da oferta de formação interna** que se poderá materializar na construção de equipamentos formativos no interior das autarquias para a realização de formação.
- Articulação entre as entidades formativas externas e as autarquias** para responder mais eficazmente às necessidades formativas.
- Oferta de formação inicial e contínua em TIC**, que passa pela promoção de acções de formação que promovam uma maior adaptabilidade dos profissionais ao seu uso e, simultaneamente, combatam as resistências à sua utilização.
- Aposta na formação dos dirigentes** para delinearem estratégias de implementação e difusão das TIC. Isto pressupõe uma estratégia concertada para se introduzirem as necessárias transformações ao nível da organização dos contextos de trabalho, conferindo margens de autonomia e de flexibilidade aos profissionais.
- Maior flexibilidade horária** para a frequência de formação de modo a permitir que os grupos mais operacionais (e.g. operário e auxiliar) possam frequentar formação em horário laboral.
- Adopção de modelos formativos** adequados e que promovam a qualificação individual e organizacional, através de metodologias formativas mais práticas e em contexto de trabalho/ organizacional: realce para a formação-acção como exemplo de boas práticas a este nível.

## C. MONITORIZAÇÃO e AVALIAÇÃO

- Monitorização dos Planos Anuais de Formação** para avaliar e validar a formação, através da sistematização e apreciação da sua contri-

buição para a prossecução dos objectivos definidos no planos estratégicos/ programas de actuação municipal.

- ❑ **Implementação de práticas sistemáticas e contínuas** de análise e de validação relativamente à natureza e à dimensão do impacto da formação (*workshops*, reuniões, formação avançada) que envolvam, simultaneamente, a participação de formadores, formandos e dirigentes/ chefias, enquanto elemento essencial à monitorização da relação entre a formação e o nível de desempenho dos serviços/ autarquia.
- ❑ **Promoção de acções de sensibilização** para desenvolver uma atitude de predisposição dos profissionais para a *Aprendizagem ao Longo da Vida*.
- ❑ **Dinamização de parcerias** com outros municípios que potenciem soluções/ respostas mais integradas ao nível da formação no sentido de fomentarem a transferibilidade de conhecimentos entre serviços/ grupos profissionais através da partilha de informação e troca de experiências.
- ❑ **Reforço da cooperação** de modo a criar sinergias com outros municípios ao nível da formação como oportunidade para consolidar um modelo de organização supra-municipal. É de se referir a importância do papel da Associações intermunicipais para mediar o relacionamento entre municípios e regular e monitorizar determinado tipo de funções ou áreas estratégicas da formação.
- ❑ **Integração numa "Rede territorial de formação"** que agrupe vários municípios para a organização de acções de formação, com o objectivo não só de otimizar de recursos/ meios através da cooperação intermunicipal (e.g. através da partilha de equipamentos formativos), como também para fomentar a replicação de boas práticas formativas adoptadas pelos municípios "liderantes" desta rede e que impulsionem a modernização e inovação administrativas e, sobretudo, de mudança da cultura organizacional.
- ❑ **Avaliação pelos dirigentes/ chefias** da mobilização de competências e conhecimentos aprendidos na formação e a sua aplicação em contexto de trabalho (e.g. redacção de relatórios/ memorandos, sistematização de boas práticas, avaliação de desempenho).
- ❑ **Investimento na avaliação dos impactos** da formação através de métodos e indicadores de avaliação de desempenho ao nível individual/organizacional como programas, relatórios, actividades e projectos.



## A. PLANEAMENTO

- ❑ **Maior incremento de uma cultura de diagnóstico/ projecto** com vista ao planeamento e adopção de modalidades e metodologias de formação mais ajustadas às necessidades de cada autarquia/ serviço. É de destacar a importância do alargamento a todos os seus municípios da figura do responsável/ "gestor de formação" que deverá ser responsável pelo diagnóstico, planeamento e implementação dos planos de formação.
- ❑ **Maior envolvimento e participação** de todos os grupos profissionais em diagnósticos de necessidades formativas.
- ❑ **Aumento do investimento em formação** em todos os grupos socio-profissionais através do aumento do número de acções e de horas de formação, em particular do pessoal com funções menos técnicas (e.g. administrativo, operário e auxiliar);
- ❑ **Inversão da hegemonia da "oferta formativa"** por parte das entidades formadoras externas. É de se referir a necessidade de maior adequação entre a oferta de formação e as necessidades profissionais dos diferentes grupos (e.g. auxiliar) através da implementação de medidas que promovam a igualdade no acesso à formação dos diferentes grupos profissionais.
- ❑ **Aposta na formação/reconversão profissional dos grupos** com funções menos técnicas (e.g. administrativo, operário e auxiliar) para evitar que os municípios recorram à contratação de pessoal e/ ou serviços quando têm recursos humanos suficientes para darem resposta às suas necessidades.

## B. ORGANIZAÇÃO

- ❑ **Aumento da oferta de formação interna** que poderá materializar-se na construção de mais equipamentos formativos no interior das autarquias para a realização de formação.

- ❑ **Maior articulação entre as entidades formativas externas e as autarquias** para responder mais eficazmente às necessidades formativas.
- ❑ **Maior leque de oferta de formação em TIC**, através de formação inicial e contínua em TIC, que passa pela promoção de acções de formação que promovam uma maior adaptabilidade dos profissionais ao seu uso e, simultaneamente, combatam as resistências dos mesmo à sua utilização.
- ❑ **Maior investimento em acções de formação mais práticas** e em contexto de trabalho, ajustadas às necessidades de todos os grupos profissionais, em particular aos com menores qualificações.
- ❑ **Constituição de grupos de formandos mais homogéneos** em termos profissionais (com níveis de experiência e conhecimento próximos) favorecerá a aprendizagem.
- ❑ **Aposta em acções de formação de maior duração** (e.g. média-duração) de modo a favorecer uma melhor compreensão dos conteúdos formativos. Tal passa por intercalar módulos flexíveis com uma maior longevidade temporal, o que implica conceber acções de formação com carácter menos intensivo e distribuídas no tempo (e.g. semanas, meses).
- ❑ **Disponibilização de melhores instalações**, equipamentos e materiais pedagógicos.

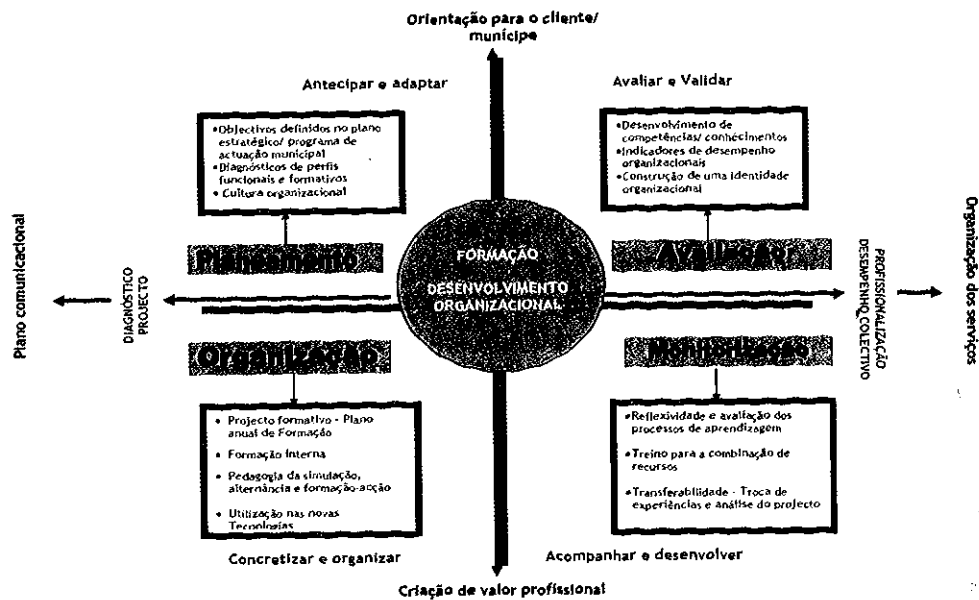
### C. MONITORIZAÇÃO e AVALIAÇÃO

- ❑ **Monitorização dos Planos Anuais de Formação** para avaliar e validar a formação, através da sistematização e apreciação da sua contribuição para a prossecução dos objectivos definidos no plano estratégico/ programas de actuação municipal.
- ❑ **Implementação de práticas sistemáticas e contínuas** de análise e de validação relativamente à natureza e à dimensão do impacto da formação (*workshops*, reuniões, formação avançada) que envolvam simultaneamente a participação de formadores, formandos e dirigentes/ chefias, enquanto elemento essencial à monitorização da relação entre a formação e o nível de desempenho dos serviços/ autarquias.
- ❑ **Promoção de acções de sensibilização** para desenvolver uma atitude de predisposição dos profissionais para a *Aprendizagem ao Longo da Vida*.

- ❑ **Reforço da cooperação** de modo a criar sinergias com outros municípios ao nível da formação como oportunidade para consolidar um modelo de organização supra-municipal. É de referir a importância do papel das Associações intermunicipais para mediar o relacionamento entre municípios e regular e monitorizar determinado tipo de funções ou áreas estratégicas da formação.
- ❑ **Integração numa "Rede territorial de formação"** que agrupe vários municípios para a organização de acções de formação, com o objectivo não só de otimizar de recursos/ meios através da cooperação intermunicipal (e.g. através da partilha de equipamentos formativos), como também para fomentar a replicação de boas práticas formativas adoptadas pelos municípios "liderantes" desta rede e que impulsionem a modernização e inovação administrativas e sobretudo de mudança da cultura organizacional.
- ❑ **Avaliação pelos dirigentes/ chefias** da mobilização de competências e conhecimentos aprendidos na formação e a sua aplicação em contexto de trabalho (e.g. relatórios escritos, sistematização de boas práticas, avaliação de desempenho).
- ❑ **Investimento na avaliação dos impactos da formação** através de métodos e indicadores de avaliação de desempenho ao nível individual/organizacional como programas, relatórios, actividades e projectos.

Considerando os quatro eixos estruturantes de uma estratégia de formação, é inquestionável que as fases de monitorização e avaliação são as que se encontram mais subdesenvolvidas, por comparação às de planeamento e organização. É certo que estas duas últimas fases continuam a apresentar défices em determinados aspectos, uns mais acentuados dos que outros. Porém, será central incluir as fases de monitorização e avaliação de um ciclo formativo que permitam, quando este se finaliza, constituir-se num início de um novo ciclo. Somente com o conhecimento dos impactos e indicadores no desempenho profissional e organizacional aferidos pela monitorização e avaliação da formação, será possível (re)alimentar um *sistema formativo resiliente* capaz de responder, por antecipação e adaptação, aos desafios de inovação e modernização autárquica.

Figura 3 – Eixos estratégicos do Sistema de Formação



## SUMÁRIO EXECUTIVO

### Tensões e Desafios na Administração Pública

1. A importância de que se reveste actualmente a Administração Local, no quadro da crescente globalização e incerteza económica e societal, tem sido destacada em diversos estudos nacionais e internacionais. As profundas transformações operadas ao nível da Administração Pública enfatizam a maior participação das autoridades regionais e locais nas políticas da União Europeia e reflectem, também, a maior responsabilidade e empenhamento por parte dos cidadãos e das organizações na democracia local. Nesse sentido, assume-se no presente estudo que os serviços públicos locais constituem um dos eixos estruturantes na configuração do modelo social europeu, já que contribuem para a coesão e equidade social, económica e territorial/regional.

2. Com efeito, as exigências de qualidade e eficiência da prestação dos serviços e do seu acesso generalizado a toda a população articulam-se com a crescente tendência para a elevação dos níveis habilitacionais das gerações recentes e para as necessidades de informação, participação, consulta e cidadania activa. Assim, a Administração Local tem 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. Por esta razão, a identificação dos limites e das responsabilidades perante a complexidade dos problemas sociais e económicos pressupõe que se incentive a cooperação das relações entre vários actores sociais, colectivos e individuais.



3. Será, porém, no contexto de dificuldades orçamentais, de ineficiência de estruturas administrativas burocráticas e de défices de qualificação profissional que se situam as principais tensões e desafios na Administração Local. Para a exequibilidade das novas missões, esta necessita de ser reformada, por um lado, internamente, nos seus modelos e lógicas de funcionamento organizacional (baseados nos princípios de economia, eficiência e eficácia) e, por outro, nas suas funções e perfis profissionais (baseada nas competências e no desenvolvimento de um profissionalismo novo). Além de necessidades simultâneas de polivalência e especialização, os profissionais devem ser capazes de lidar com situações diversas e complexas, gerir redes de informação e conhecimento e cooperar em contextos organizacionais heterogéneos. Externamente, esta reforma articula-se, igualmente, com o processo em curso de desconcentração e descentralização administrativa, acompanhada por reestruturações dos modelos de cooperação, parceria e coordenação entre o Estado, os municípios e as associações. São, sobretudo, as práticas, os processos e as experiências quotidianas dos diferentes actores sociais face aos contextos territoriais, económicos, sociais e culturais, que revelam as configurações organizacionais adoptadas e a adoptar nos diversos domínios de intervenção autárquica.

4. A partir destas premissas de partida, esta investigação prosseguiu os seguintes objectivos gerais:

- a) Analisar as dinâmicas tecnológicas, organizacionais, profissionais e formativas no quadro da evolução da Administração Local, em particular os referenciais de emprego, as competências em emergência, o seu papel nos processos de mudança organizacional, de modo a implementar uma gestão de qualidade e de inovação nas autarquias.
- b) Disponibilizar informação de suporte à tomada de decisões estratégicas sobre a actuação ao nível da definição de políticas de emprego e formação para a Administração Local.
- c) Definir um modelo estratégico de actuação, visando forjar um novo quadro de funções, competências e formação adequado às especificidades da Administração Local, em particular à elaboração de "políticas de emprego" actuais e previsíveis, bem como à definição das melhores estratégias de formação profissional.

5. Em termos mais concretos, foram enunciados vários objectivos específicos:

- a) Identificar condições referenciais de emprego, designadamente no contexto da Administração Local, visando o desenvolvimento e a consolidação de sistemas de gestão de recursos humanos no âmbito das mudanças organizacionais em curso.
- b) Recolher informação sobre os recursos humanos (perfil sócio-demográfico e funções desenvolvidas), de modo a identificar as principais tipologias de serviços (formas de actuação, metodologias de trabalho adoptadas, modo de articulação com as diferentes estruturas das unidades onde se encontram alocados).
- c) Identificar condições referenciais de perfis profissionais e de formação, por um lado através da caracterização da evolução das funções, das competências, da formação profissional e, por outro, da caracterização de competências críticas associadas aos serviços/ funções emergentes, permitindo a monitorização dos processos de inovação e mudança.
- d) Identificar situações-problema e perspectivas de evolução das vivências dos diferentes grupos profissionais afectos à Administração local no quadro das situações de trabalho, das interacções ao nível das parcerias, da inovação e qualidade dos serviços prestados e a prestar, visando desenhar um novo modelo previsional de gestão de recursos humanos.
- e) Identificar boas práticas e bloqueios ao nível do emprego e formação, visando potenciar a transferibilidade de conhecimentos e competências para os contextos inter/ intra organizacionais.

6. No presente estudo, o enfoque conceptual privilegiado configura a necessidade de se perspectivar quer as mudanças registadas ao nível da governação local e da cooperação e inter-organizacional, quer a descentralização de competências e atribuições para as autarquias. Por sua vez, ao se reflectir sobre os modelos e as lógicas de gestão autárquica e os impactos da difusão das Novas tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) – já que estes implicam a definição de novas dinâmicas organizacionais a par de uma estrutura socioprofissional adequada – (re)centra-se a atenção na construção de competências individuais e colectivas, contribuindo para modelar cenários prospectivos e estratégias de formação para a Administração Local no Quadro de Referência Estratégico Nacional em vigor para o período 2007-2013.

7. Por conseguinte, no futuro próximo, os desafios da Administração Local em Portugal estruturaram-se em vários níveis (cf. Capítulo I):

- a) *Descentralização e parcerias* – A evolução do actual processo de descentralização e o conseqüente incremento do número de serviços públicos integrados nas atribuições das autarquias locais (acompanhado pelo recente impulso dado à transferência de novas competências e atribuições para os municípios), traduzir-se-á em novas exigências para a Administração Local, nomeadamente: *i*) ao nível da (re)organização dos serviços autárquicos; *ii*) na difusão de modelos inovadores de gestão dos principais serviços públicos locais; *iii*) na privatização dos serviços públicos através da externalização de serviços e da empresarialização das actividades municipais e, por fim; *v*) na adopção de novas formas de cooperação e de parcerias público-privadas.
- b) *TIC e dinâmicas organizacionais* – A difusão das Tecnologias de Informação e Comunicação nas organizações municipais, aliás, na linha de algumas das medidas recentemente adoptadas, de prosseguir a informatização e a maior simplificação/ desburocratização e descentralização administrativa, traduzir-se-á em novas exigências para a Administração Local, nomeadamente: *i*) na organização e reestruturação dos serviços autárquicos; *ii*) na alteração do perfil profissional e dos conteúdos funcionais dos recursos humanos; e ainda, *iii*) na relação com os municípios/ cidadãos através da utilização de novos instrumentos *on-line*.
- c) *Recursos humanos na Administração Local* – A aposta nos recursos humanos para a evolução de estratégias de desenvolvimento e de modernização das organizações autárquicas, no sentido de promover uma evolução quantitativa (adequação dos recursos humanos face às necessidades das autarquias) e qualitativa (adequação dos perfis profissionais e das competências) traduzir-se-á em novas exigências da Administração Local, nomeadamente: *i*) na sinalização e valorização de novos perfis profissionais; *ii*) na adopção de práticas de flexibilidade qualitativa que permitam o exercício da competência, da responsabilização e da participação dos vários grupos profissionais no quadro da missão afecta aos serviços públicos; *iii*) no desenvolvimento de estratégias de formação diferenciadas em função do perfil/ serviço afectado aos grupos profissionais; *iv*) e, finalmente, na implementação de medidas para se instituir uma “cultura de aprendizagem contínua” que garanta

na sua base um sistema integrado de gestão flexível e dinâmica de emprego e formação, com conseqüente construção estratégica de organizações qualificantes.

8. Para enquadrar os objectivos centrais e específicos do presente estudo foram articuladas etapas distintas entre si, porém estruturadas de forma a se conseguir realizar um estudo que parte de uma análise da situação actual (anos 2006 e 2008, remontando a 2000 em determinados eixos temáticos) para uma avaliação prospectiva das tendências futuras da Administração Local. Com efeito, este estudo pretendeu estabelecer referenciais de emprego e formação a considerar na actuação da Administração Local. Nesse sentido, foram delimitadas três etapas fundamentais com finalidades distintas, a saber:

- *I Etapa – Diagnóstico Transversal Extensivo*. A partir dos Balanços Sociais, este diagnóstico teve como objectivo caracterizar a situação actual dos municípios de Portugal Continental (cf. Capítulo II) e, simultaneamente, construir uma tipologia de municípios com base numa análise de *clusters* que se consubstanciou na apresentação de seis “retratos” organizacionais nas vertentes de emprego e formação (cf. Capítulo IV).
- *II Etapa – Diagnóstico Estratégico Temático*. Este resultou de dois momentos distintos da investigação: um primeiro da realização de sessões de *Focus group* com a participação de um conjunto diversificado de especialistas (cf. Capítulo III); e um segundo que se relacionou directamente com os *Estudos de caso* circunscritos a doze municípios, em especial aos grupos profissionais que os integram (cf. Capítulo IV).
- *III Etapa – Ensaio prospectivos de tendências futuras de emprego e formação*. Com base naqueles dois diagnósticos propôs-se, nesta etapa, uma reflexão integrada dos principais resultados obtidos ao longo deste estudo em ensaios prospectivos. Em torno da evolução possível/ desejável das forças motrizes construíram-se cenários de antecipação mais favoráveis que potenciam diferentes opções políticas face aos perfis dos grupos profissionais e dos *clusters* municipais (cf. Capítulo V).

### Diagnóstico Transversal Extensivo

9. O território continental caracteriza-se pela coexistência de municípios com dimensões bastante distintas entre si (os maiores distribuem-se ao longo

de toda a faixa litoral e os de menor dimensão no interior do país) pelo que esta é, de forma inequívoca, uma marca indelével na análise das dinâmicas tecnológicas, organizacionais, profissionais e formativas em curso na Administração Local.

10. O perfil dos trabalhadores assenta em baixas qualificações profissionais e escolares. Este cenário é particularmente gravoso quando se observa o passado recente do nosso país e a sua evolução nos últimos anos:

- a) Graves défices ao nível de qualificações, já que 60% dos trabalhadores detêm apenas o 9.º ano ou menos de escolaridade (quase 30% possuem apenas o 1.º Ciclo do Ensino Básico). No entanto, em sentido oposto, verifica-se que 18,9% dos trabalhadores possuem uma formação de nível superior, sendo que, no período entre 2000 a 2006, se observou uma variação positiva, passando este valor de 11,5% para 18,9%.
- b) Insuficiência de competências técnicas e de enquadramento, persistindo a tendência para se manter uma estrutura profissional com défices ao nível de qualificações mais elevadas, com uma estrutura profissional maioritariamente constituída por auxiliares e operários (55,4%) em todas as regiões, à excepção da Região de Lisboa e Vale do Tejo (48,2%). Porém, é de referir que há um esforço significativo de qualificação dos quadros de pessoal, com o reforço de técnicos superiores, em especial nalgumas NUT III da região do Norte (Ave, Cávado e Entre Douro e Vouga).
- c) Preponderância de trabalhadores do sexo masculino (58,2%), por comparação ao sexo feminino (41,8%), reflectindo uma estrutura fortemente segregada por categoria profissional: os homens localizam-se essencialmente nas categorias profissionais de auxiliar (36,3%) e de operário (31,2%); pelo contrário, as mulheres, além de se incluírem também na categoria dos auxiliares (34,1%), encontram-se nas categorias de administrativos (22%) e técnicos superiores (17,8%).
- d) Significativa segmentação etária e média de idades dos trabalhadores localizada nos 42 anos, denunciando uma tendência geral de envelhecimento da estrutura profissional (42,2% dos trabalhadores possuem idades compreendidas entre os 40 e os 54 anos; e 42% têm idades compreendidas entre os 18 e os 39 anos).
- e) Incipiente, embora significativo, rejuvenescimento dos quadros de pessoal das autarquias, atendendo a que a maioria dos trabalhadores encontra integrada nos municípios há mais de 10 anos (58,1%) embora os 41,8% restantes se encontrem há menos de 10 anos.

11. Assim, em termos do perfil desta estrutura profissional, uma das principais conclusões a retirar consiste na coexistência de debilidades persistentes, a par de algumas dinâmicas positivas de transformação na Administração Local. Com efeito, nos últimos anos, é possível perceber algumas evoluções importantes, visíveis na crescente ocupação de categorias profissionais com exigências de níveis mais elevados de qualificações e de responsabilidade profissional por parte de trabalhadores mais jovens. É nossa convicção que, se forem adoptadas políticas estruturadas de qualificação – nas vertentes do sistema de educação e de formação profissional – esta combinação poderá tornar-se num potencial de desenvolvimento das autarquias locais no futuro próximo.

12. Quanto à caracterização de algumas das dimensões organizacionais da Administração Local, importa atender a algumas das transformações em curso, motivadas pela progressiva adopção de modelos próximos da gestão do sector privado, que se prendem, em especial, com estratégias de flexibilização, designadamente:

- a) Vínculo contratual pela via da contratualização individual do trabalho e de prestação de serviços, com incidência em certas categorias profissionais (e.g. técnicos superiores e auxiliares, em especial na categoria de pessoal de apoio educativo), associando-se ao processo de descentralização de competências iniciado, ainda que de forma parcial, pela Administração Central.
- b) Diversidade de modalidades de horário de trabalho (e.g. jornada contínua, horário flexível, isenção de horário, horário desfasado), apesar do predomínio do horário rígido, o que obriga a se acautelarem os efeitos decorrentes da gestão dos tempos de trabalho no sentido da conciliação entre trabalho e vida privada.
- c) Maior fluxo de mobilidade em termos de movimentos de entrada e saída de trabalhadores, com importantes impactos na composição profissional, sendo, em parte, explicada pela utilização recente do contrato individual de trabalho.
- d) Despesas centralizadas na remuneração base, embora com uma importância significativa das remunerações complementares que se distribuem por uma tipologia muito ampla de encargos sociais, bem como de custos relacionados com as actividades de higiene e segurança no trabalho (e.g. medicina no trabalho, acidentes de trabalho, reuniões e acções de formação em higiene e segurança).

13. Perante as transformações em curso, no sentido da flexibilização organizacional e dos recursos humanos, serão relevantes os efeitos associados às reformas dos regimes de carreiras profissionais e dos instrumentos de gestão, que passam pela avaliação individualizada dos conhecimentos e competências demonstráveis em contexto de trabalho por parte dos trabalhadores (e.g. avaliação de desempenho). Por sua vez, a tendência para a diversidade de vínculos contratuais, em especial para a descontinuidade da relação de trabalho no tempo e no espaço, não pode deixar de introduzir novos desafios no que diz respeito à gestão de recursos humanos em termos de mobilidade e desenvolvimento da carreira profissional.

14. Nesse sentido, a vertente da formação profissional constitui um dos eixos fundamentais na modernização da Administração Local, bem como a difusão de tecnologias de informação e comunicação e de modelos de gestão inovadores. Impõe-se uma mudança das estruturas organizacionais, em particular dos seus procedimentos, no sentido de contribuir para a qualidade dos serviços prestados, com eficácia e eficiência. Face aos resultados obtidos, apesar dos contributos relevantes do *Programa Foral* (cf. Capítulo I) na dinamização da formação contínua, as práticas que se registam a este nível tendem a caracterizar-se por:

- a) Domínio da formação de natureza externa através do envio de trabalhadores para instituições externas à autarquia, em função das suas condicionantes financeiras e logísticas. Observa-se, mesmo assim, algum esforço no sentido de certos municípios das regiões de Lisboa, Algarve e Alentejo inverterem essa tendência, organizando internamente acções de formação profissional.
- b) Aposta centrada em acções de curta duração (menos de 30 horas), sendo muito imprevisível que este tipo de formação possa contribuir para uma mudança organizacional significativa. Quando muito esta tem um impacto ao nível da aquisição, reciclagem ou aperfeiçoamento de competências individuais dos seus beneficiários (e.g. contabilidade, secretariado, informática, legislação).
- c) Desiguais graus de participação entre os grupos profissionais que compõem a Administração Local, em especial por parte dos auxiliares e operários, o que não tem permitido fazer da formação uma alavanca para atenuar o nível insuficiente de qualificações escolares e profissionais. No entanto, é relevante o esforço realizado ao nível dos grupos profissionais com desempenhos técnicos, dada a maior incidência de formações mais longas, o que permite dotar os municípios com novat

competências e conteúdos funcionais, tornando-se em "organizações qualificantes".

### Diagnóstico Estratégico Temático

15. O processo de descentralização e o conseqüente incremento do número de serviços públicos integrados nas atribuições das autarquias locais implicará, obrigatoriamente, que os representantes/ eleitos locais procedam a uma definição cuidadosa da prestação desses serviços, procurando satisfazer as necessidades da população face aos recursos disponíveis. A falta de eficácia da gestão pública terá de dar lugar a novas formas de gestão dos serviços públicos locais.

16. Embora o investimento material continue ainda a dominar o nível de intervenção autárquica, provavelmente, assistir-se-á, nos próximos anos, a uma transição gradual de paradigma nos municípios que, para além, das competências de gestão e manutenção das principais redes de equipamentos e infra-estruturas ficarão responsáveis, igualmente, pela definição e monitorização da relação com o cliente – utente dos principais serviços públicos locais. Este novo paradigma exigirá lideranças e recursos humanos mais qualificáveis. Face a este novo contexto, perfilam-se alterações no perfil dos investimentos protagonizados pela Administração Local, que implicarão uma maior aposta na organização dos serviços autárquicos e menor investimento em infra-estruturas e equipamentos, ou seja, em investimento imaterial/incorpóreo, de maior pendor qualitativo dos serviços.

17. De facto, a autonomização das actividades libertou os municípios de um conjunto de serviços operativos e permitiu a sua especialização. Apesar da evidente utilidade das empresas municipais, importa clarificar qual o seu âmbito de aplicação e a defesa inequívoca dos valores públicos. Para tal, é vital que as autarquias promovam uma avaliação intermédia do seu desempenho, em termos de viabilidade económica e financeira, de convergência com as políticas globais definidas para o município (designadamente quanto às áreas estratégias de desenvolvimento local) e de satisfação por parte dos cidadãos.

18. Nos últimos anos, tem havido uma crescente opção por parte dos municípios portugueses pela empresarialização das suas actividades e externalização de alguns serviços, introduzindo com estas mudanças o substrato empresarial e a ideia de rentabilidade. A criação de empresas municipais e

intermunicipais tem constituído uma efectiva resposta à necessidade de dispor de estruturas de gestão mais eficazes e flexíveis na prestação de serviços públicos. Elas são a expressão da preocupação dos municípios com a prestação de serviços públicos de qualidade, numa perspectiva orientada para os munícipes.

19. Mais relevante, será perspectivar este processo de descentralização como indispensável no processo de modernização da governação local. Isto significa, por um lado, garantir, ao nível das autarquias, que se respeitará a homogeneidade da unidade de gestão a descentralizar, evitando-se indesejáveis cruzamentos de competências; e, por outro, o poder de iniciativa da autarquia na escolha dos modelos de gestão concreta que pretenda adoptar para exercer a nova competência (e.g. directa, empresarial, concessionada), o que terá implicações nas futuras configurações tecnológicas, organizacionais, profissionais e formativas.

20. Assim, face à evolução dos modelos de administração e de emprego público, importa perceber em que medida os actuais dispositivos de responsabilização dos dirigentes públicos e de avaliação de desempenho dos trabalhadores contribuem para a existência de organizações autárquicas cada vez mais eficazes e eficientes, prestadoras de serviços qualificados, capazes de responder adequadamente às exigências e expectativas dos cidadãos do século XXI. Tendo como cenário um modelo *pós-managerialista* em que a cidadania, a participação activa e a responsabilização ganham relevo, será crucial assegurar que a evolução dos regimes de emprego público se pautará por modelos de administração e responsabilização de dirigentes e profissionais inscritos em relações de confiança e de durabilidade.

21. É iniludível que, cada vez mais, as TIC estão a ser utilizadas para promoverem novas estratégias de desenvolvimento do território e dos agentes económicos e sociais, permitindo diferentes formas de envolvimento e participação dos cidadãos na vida pública e o reforço da confiança nas instituições e na política, sobretudo a nível local. A flexibilidade e autonomia introduzidas pelas TIC deverão ser concretizadas através de um reforçado empenho e exigência na formação e qualificação dos funcionários das autarquias. No que respeita ao governo electrónico local (*e-government*), essa formação não passa somente pela eficácia de utilização das novas tecnologias, mas sobretudo pela capacidade de adaptação à mudança, de avaliação do desempenho dos serviços e da procura activa de novas formas de prestação dos serviços públicos.

22. Uma reforma e modernização da Administração Pública concretizará-se se orientarem por uma lógica de valorização e mobilização das compe-

tências dos seus recursos humanos e com a consequente construção estratégica de organizações qualificantes. Tal pressupõe capacidade de avaliação prévia das necessidades orgânicas dos serviços/ áreas de actuação municipal em termos de competências, permitindo desenhar estratégias planeadas de intervenção formativa, quer ao nível da aquisição das mesmas, quer ao nível da evolução de competências individuais e colectivas dos recursos humanos.

23. Perante os desafios da globalização e competitividade, as organizações têm de se dotar de recursos humanos que sejam capazes de mobilizar o seu conhecimento para dar uma resposta atempada às constantes mutações do mercado, uma resposta em contexto de acção e de interacção. Ao se passar de uma lógica *taylorista* de organização do trabalho, centrada no *posto de trabalho*, para uma lógica *pós-taylorista* centrada na *situação do trabalho*, a qualificação redefine-se no sentido de se articular com a competência. Não se trata de substituir uma expressão por outra, mas de ser capaz de posicionar os contributos que ambas introduzem, ao se enfatizar a missão, a informação, a cultura e as *competências* como elementos centrais em qualquer organização.

24. Nesse sentido, a temática da formação profissional e do desenvolvimento de competências nas actuais sociedades, em geral, e na Administração Local, em particular, tem vindo a merecer particular atenção não só junto dos especialistas e estudiosos desta área científica, como também dos actores e decisores políticos. Com efeito, a complexidade crescente de problemas sociais, as profundas transformações no sentido da desburocratização, obtenção de resultados e qualidade da prestação dos serviços públicos a que as autarquias são solicitadas a responderem, têm conduzido o debate em torno das políticas de emprego e formação. 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.

25. Portanto, a formação é um instrumento privilegiado para a melhoria da qualidade dos serviços, contribuindo para a prossecução simultânea dos objectivos fixados e das competências dos profissionais. Em termos concretos, o sistema de avaliação do desempenho está ligado à formação e, portanto, deverá ser utilizado para diagnosticar necessidades de formação e desenvolvimento dos trabalhadores, associando as necessidades prioritárias dos trabalhadores e a exigência das funções que lhes estão atribuídas. Para melhor dar resposta às novas exigências, os governos locais terão de integrar,

nos seus quadros, recursos humanos com maior tecnicidade, capazes de responderem aos novos desafios, com maior eficácia e eficiência, o que inevitavelmente, implicará um maior investimento e planeamento estratégico da formação, assente numa lógica formativa de valorização da *Aprendizagem ao Longo da Vida*.

### Clusters de Emprego e Formação: seis "retratos" municipais

26. A partir de uma análise de *clusters*, identificaram-se seis "retratos" municipais que nos permitem, sobretudo, delimitar e contrastar as principais dinâmicas da Administração Local atrás expostas. As designações encontradas para nomear cada um dos *clusters* prendem-se com os objectivos deste estudo, tendo sido realçada ou a vertente do *emprego* ou da *formação* ou *ambas*, sempre que se afigurou adequado face às características dos indicadores seleccionados para os municípios que integram os respectivos *clusters*.

- **Cluster 1: Pró-activo** – Lógica de desenvolvimento integrado do emprego e formação por parte dos municípios nos últimos anos. Estes actuaram no quadro das mudanças em curso no que diz respeito às tendências de (re)qualificação dos recursos humanos, combinando por compromissos contratuais assentes na estabilidade laboral com a adopção de práticas de horários flexíveis. A dotação de uma multiplicidade de competências, na lógica da polivalência e da participação nos objectivos definidos pelo serviço, permite-lhes a adopção de comportamentos adaptativos, preventivos e inovadores face às incertezas e desafios da envolvente exterior.
- **Cluster 2: Regressivo** – Não incorporação, por parte da generalidade dos municípios que o integram, de uma lógica de desenvolvimento integrado do emprego e da formação. Os constrangimentos de origem territorial, económica e social contribuíram para moldar, em grande medida, o campo de intervenção municipal. O impacto destas tendências pesadas explica, por conseguinte, a actuação destes municípios no sentido da definição das principais missões que os caracterizaram até hoje: a de ser uma grande, ou mesmo o principal empregador da região envolvente, contribuindo para a atenuação de elevados níveis de desemprego, de vulnerabilidade sócio-económica, de pobreza e exclusão social. Esta vertente associa-se, indiscutivelmente, às especificidades dos problemas sociais, que se prendem com o baixo desenvolvimento

- do sector económico privado e a existência de uma população envelhecida, isolada e distante dos centros urbanos e dos benefícios dos vários serviços aí prestados.
- **Cluster 3: Preventivo** – Esforço crucial na formação profissional no sentido de enfrentar as mudanças em curso. Porém, os municípios que o integram têm seguido estratégias segmentadas de (re)qualificação em função dos grupos profissionais, apostando num núcleo duro constituído por certos perfis profissionais, como os quadros dirigentes e os técnicos superiores. Portanto, a par de um investimento na dotação de uma multiplicidade de competências, na lógica da polivalência e da participação nos objectivos definidos pelo serviço para estes grupos profissionais, há um "desinvestimento" ao nível dos grupos profissionais mais numerosos e menos qualificados, tais como os operários e auxiliares na perspectiva de estes, a médio prazo, reduzirem o seu peso no quadro da composição socioprofissional municipal
  - **Cluster 4: Defensivo** – Adopção de comportamentos defensivos pelo recurso crescente à contratualização individual, face às incertezas económicas, tecnológicas e sociais. É de referir a maior tendência para a segmentação da estrutura profissional nestes municípios, dada a heterogeneidade de posições ou situações que caracterizam os trabalhadores. Ao mesmo tempo, não tem sido adoptada uma estratégia de qualificação dos mesmos, se consideramos o pouco investimento na formação profissional em termos do número de horas e de acções de formação, bem como de participação dos vários grupos profissionais.
  - **Cluster 5: Híbrido** – Coexistência de dinâmicas heterogéneas ao nível do emprego, com certos municípios a privilegiarem grupos profissionais mais jovens e com melhores qualificações profissionais. De uma forma genérica, estes municípios registaram uma mobilidade significativa dos seus quadros de pessoal, sendo que os novos trabalhadores têm conhecido uma relação contratual durável. Igualmente, esta designação pretende ilustrar uma certa dinâmica na formação profissional, no essencial heterogénea e ainda insuficiente à luz dos indicadores utilizados e que caracterizam as práticas dos outros *clusters* (em especial dos *clusters* 1 e 3).
  - **Cluster 6: Estagnado** – Próximo do *cluster* 2, embora distinto daquele por duas razões principais: a) os municípios apresentam um índice relativamente elevado de desenvolvimento social (apresentando a segunda melhor média de equipamentos sociais); b) a sua dispersão territorial (estendem-se pelo país inteiro de Norte a Sul, litoral e interior). Em ter-



mos gerais, estamos perante municípios que não se têm vindo a preparar para adoptar as mudanças necessárias face às transformações em curso, sobretudo face aos novos desafios relacionados com a descentralização de competências e a necessidade de perfis profissionais adequados para se adaptarem e (re)agirem face às exigências de reorganização dos serviços e de uma gestão mais estratégica e participativa dos trabalhadores.

27. A realização de doze *Estudos de caso*, seleccionados a partir daqueles seis "retratos" municipais, permite-nos realçar e distinguir, em cada *cluster*, as principais regularidades ou padrões ao nível do emprego e da formação, mas também as suas singularidades ou especificidades. O objectivo dos *Estudos de caso* consistiu em "testar" a pertinência empírica daquela análise de *clusters* baseada em procedimentos estatísticos, por um lado, e também aprofundar o conhecimento da situação socioprofissional (designadamente dos efeitos das TIC nas dinâmicas organizacionais e da formação na mobilização/ construção de competências individuais e colectivas) e posicionamentos assumidos pelos grupos profissionais face às tendências de transformação da Administração Local.

28. A configuração de distintos "retratos" municipais impõe uma leitura segmentada e criteriosa do conjunto de tensões e desafios inerentes às realidades de actuação dos municípios. De facto, somente a partir do conhecimento das estruturas profissionais e formativas dos municípios se poderá desenvolver uma estratégia de intervenção que contemple uma abordagem sistémica e adaptada à dimensão territorial. Importa, pois, antecipar as tendências futuras para se explorar as potencialidades da variedade de modalidades de intervenção formativa existentes e adaptá-las às especificidades e necessidades dos diferentes desempenhos profissionais.

### Ensaio prospectivo de tendências futuras: segmentação por grupos profissionais e *clusters* municipais

29. Com o objectivo de se analisar as perspectivas de futuro sobre o emprego e a formação da Administração Local, propôs-se uma reflexão integrada dos principais resultados obtidos ao longo deste estudo em ensaios prospectivos, próximos da lógica dos cenários. Tendo presente um horizonte temporal (5 a 10 anos), estes ensaios foram segmentados, por um lado, a partir

tir da evolução previsível dos grupos profissionais e, por outro, da tipologia de "retratos" municipais que resultaram da identificação dos seis *clusters*.

30. Este exercício prospectivo desenvolve-se a partir das três dimensões que integram a *Matriz Estrutural Temática* (cf. Capítulo III): a) Descentralização e parcerias: (re)organização dos serviços autárquicos; b) Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e dinâmicas organizacionais; c) Emprego e Formação na Administração Local. Em seguida, foram sinalizados os factores condicionantes exógenos (externos à realidade autárquica) e endógenos (internos à realidade autárquica), de acordo com as especificidades de cada uma das dimensões, bem como os principais Agentes/ Actores dinamizadores das tendências futuras perspectivas.

31. Assim, dos resultados obtidos nestes ensaios de cenarização é possível observar, em primeiro lugar, um elevado grau de influência dos factores externos sobre os factores internos, bem como sobre as três dimensões referidas. Numa leitura ponderada, os factores externos com maior potencial de constrangimento, por ordem de importância do grau de motricidade, são: 1) *Fraco nível de desenvolvimento socioeconómico do país*; 2) *Ausência de estratégia europeia, nacional e regional para a Administração Local*; 3) *Inadequada política de financiamento público*; 4) *Inadequado enquadramento jurídico-normativo*; 5) *Inexistência de redes de cooperação inter-regional*.

32. A análise do grau de influência dos actores ou agentes dinamizadores, na perspectiva dos grupos profissionais entrevistados, aponta, em primeiro lugar, para o papel do Estado, em segundo lugar, para as Autarquias; e, em terceiro lugar, para os Ministérios/ Organismos da Administração Central.

33. A partir da caracterização de **tendências futuras por grupos profissionais** importa reter as seguintes conclusões:

- a. Na análise intra e inter dimensional do *Emprego e Formação*, os posicionamentos e percepções dos grupos profissionais face à variáveis-chave ilustram a tendência para: a) *Precariedade das relações laborais* (e.g. técnico profissional e administrativo); as *Dificuldades de reconversão profissional* (e.g. dirigente, técnico, auxiliar e operário); a *Cultura de gestão por objectivos/ resultados* (e.g. técnico superior) e a *Articulação entre a formação e o contexto de trabalho* (e.g. dirigente).
- b. Na análise inter e intra-dimensional dos *Impactos das TIC*, os posicionamentos e percepções dos grupos profissionais ilustram a primazia: da *Modernização dos serviços através das TIC* (e.g. dirigente, técnico profissional e administrativo); da *Implementação de pontos de acesso a banda larga* (e.g. técnico superior e operário); da *Maximização das*

potencialidades dos serviços on-line (e.g. técnico e operário), da Emergência de novos perfis profissionais (e.g. auxiliar) e da Delegação e da responsabilização para a difusão das TIC (e.g. auxiliar e operário).

- c. Na análise inter e intra-dimensional da *Descentralização e Parcerias*, os posicionamentos e percepções dos grupos profissionais mostram as tendências futuras que implicam: um *Desenvolvimento dos serviços autárquicos em formato on-line* (e.g. dirigente, administrativo e operário); uma *Especialização dos serviços autárquicos* (e.g. técnico profissional); uma *Articulação entre aos agentes locais/ regionais na partilha de informação e conhecimento* (e.g. técnico superior); uma *Utilização da avaliação de desempenho para premiar o mérito* (e.g. técnico) e uma *Redução dos actuais serviços autárquicos* (e.g. auxiliar)

**34.** A partir da caracterização de **tendências futuras por cluster municipal** importa reter as seguintes conclusões:

- No quadro do agravamento da *Precariedade das relações laborais, com o incremento dos contratos individuais de trabalho* (e.g. clusters 2, 5, 6) e com as *Dificuldades de reconversão profissional* por motivos de idade, qualificações obsoletas, desmotivação, que implicará uma redução progressiva do número de funcionários (e.g. clusters 1, 5, 6), verificar-se-á uma aposta na *Rotatividade e Polivalência de funções* (e.g. cluster 3) e na *Cultura de gestão por objectivos/ resultados* (e.g. cluster 4). Numa análise inter e intra-dimensional do *Emprego e da Formação* são fundamentalmente os clusters 1, 2, 5 e 6 que mais se encontram associados a estas tendências.
- Numa análise inter e intra-dimensional dos *Impactos das TIC*, os posicionamentos dos clusters municipais evidenciam como situação mais provável a *Modernização dos serviços municipais das autarquias através das TIC* (e.g. clusters 1, 2, 5); a *Maximização das potencialidades dos serviços on-line e Emergência de novos perfis profissionais pela utilização das TIC* (e.g. cluster 5); a *Delegação e responsabilização para a difusão das TIC* (e.g. clusters 3 e 4) e a *Implementação de pontos de acesso a banda larga* (e.g. cluster 6).
- Na análise inter e intra-dimensional da *Descentralização e Parcerias*, os posicionamentos e percepções dos clusters municipais evidenciam a tendência para *Tornar os serviços actuais mais especializados*, a par do *Desenvolvimento de serviços em formato on-line*, como futuros possíveis para os clusters 2 e 5 e 1, 4, 5, e 6, respectivamente. Ao mesm

tempo, a *Utilização da avaliação de desempenho para reconhecer o mérito dos funcionários*, exigida no quadro de adopção de novas opções de gestão nas autarquias, não estará isenta de resistências dos diversos grupos socioprofissionais. Estas tendências associam-se, sobretudo, ao cluster 5 que também prevê no futuro uma *Maior articulação entre aos agentes locais/ regionais no sentido de aumentar a partilha de informação e conhecimento* (e.g. investigação, consultadoria, formação).

### **Linhas Orientadoras de Estratégias de Emprego e Formação da Administração Local**

**35.** A relevância das conclusões obtidas ao longo do presente estudo remete-nos para a explicitação dos contextos em transformação da Administração Local. Estes passam por integrar, tal como acontece na maioria dos países ocidentais, tanto no sector privado, como no público, os indivíduos e as suas competências numa economia competitiva e globalizada. Esta assenta, por sua vez, numa economia do saber cujo valor acrescentado passa por ela ser capaz de transformar a informação em conhecimento, bem como numa economia instável e terciarizada que depende da capacidade de inovar (criar novas combinações de recursos tecnológicos, organizacionais, humanos...) e de se orientar para clientes diferenciados e exigentes, disponibilizando produtos-serviços, soluções para problemas, valores de uso (relações de proximidade, de solidariedade e economia social).

**36.** Todas as mudanças ocorridas na governação local suscitam a reflexão profunda em torno da qualidade e da formação dos recursos humanos. A formação tem de deixar de ser entendida em termos de eficiência e economia, mas antes como instrumento de gestão de recursos humanos que rompa os constrangimentos e motive, a partir do interior da organização, as mudanças de que esta precisa para dar resposta às necessidades dos cidadãos.

**37.** Para tal, a formação e o treino dos dirigentes incidirá sobre matérias que desenvolvam habilidades para gerir processos nos quais os valores, como a transparência, a responsabilização, o trabalho em equipa e a partilha de informação, são importantes para o envolvimento dos trabalhadores. O exercício da governação ajustar-se-á à nova realidade e os dirigentes deverão estar preparados para assumir um perfil diferente, através de uma cultura que promova o envolvimento e a participação de todos num projecto comum.

Esta mudança implicará que os dirigentes adquiram novos conhecimentos e competências necessárias para o desempenho deste novo papel.

**38.** Para tal, propusemo-nos conceber linhas estratégicas de formação que permitam estruturar e sustentar o desenvolvimento de políticas de formação e qualificação dos recursos humanos. Não se visa contribuir para mais uma elencação de dispositivos de competências futuras no sentido de uma exposição exaustiva e quantitativa, como se de uma listagem se tratasse, de saberes, saberes-fazer e saberes-ser a deter pelos profissionais. Se existem virtualidades na definição de reportórios de competências, estas derivam, sobretudo, na explicitação de referenciais de competências enquanto processo, mobilização e construção, e não enquanto somatório, em que se combinam actores e contextos, capacidades e recursos, disposição para agir e dispositivos organizacionais.

**39. Em termos gerais**, como estratégias para o desenvolvimento de um cenário mais favorável, propõe-se o reforço das seguintes linhas de actuação:

- a) Implementação de uma gestão por objectivos, que enfatize acções visando a sustentabilidade do sistema através da integração de uma cultura empreendedora, como forma de inverter a forte influência que os factores externos exercem no desenvolvimento do sistema.
- b) Descentralização dos serviços, através de uma reorganização dos serviços municipais que passe pela criação de sistemas TIC, com a finalidade de aumentar as interacções com o exterior, bem como aumentar a comunicação intra-sistema através da criação de redes internas, de modo a otimizar os serviços e a eficiência dos mesmos.
- c) Maior ligação das autarquias com as empresas e outros actores locais/regionais, procurando, assim, expandir os interesses de todas as partes, assegurando a sustentabilidade do sistema.
- d) Valorização dos recursos humanos já existentes como base desta cultura empreendedora, de modo a motivar os profissionais para optimizarem os objectivos estratégicos definidos. Tal pressupõe assumir que:
  - A formação inicial apresenta-se como uma das componentes fundamentais da qualificação: sinalização e validação de um percurso personalizado, tal como um "Passaporte de competências" onde se registam os diplomas, as qualificações e competências adquiridas ao longo da vida profissional (formais, informais e não formais);
  - A mobilização de competências profissionais (individuais e colectivas) comprova-se em contextos de acção (detecção de competências críticas), na gestão de redes de recursos (banco de dados, for-

tes de documentação, sistemas especializados) e em cooperação com outros actores/ serviços nos quotidianos de trabalho (competências colectivas e pluridisciplinares).

- A mobilidade profissional dependerá, igualmente, da disposição dos profissionais em entrarem em processos de aprendizagem colectivos que lhes permitam validar a transferibilidade de competências. Aos itinerários profissionais associam-se combinatórias de saberes para fazer face a novas situações que devem ser geridas de forma integrada e contínua.
- e) Adaptação nas autarquias onde não se verifique ainda essa prática, do plano de formação dos recursos humanos, de forma a que nesse documento seja contemplada a participação dos diferentes actores nas diversas acções estratégicas e, se possível, reconhecido esse esforço através de um novo sistema de remuneração e avaliação de desempenho:
- As arquitecturas organizacionais futuras tenderão a ser cada vez mais simples, no pressuposto de permitirem "combinatórias de saberes" associadas a competências necessárias com o máximo de reactividade e de pertinência.
  - A função da organização será a de assegurar as condições necessárias para a construção de competências individuais e colectivas indispensáveis à manutenção e/ ou evolução dos serviços.
  - O empregador ou gestor de recursos humanos não poderá funcionar mais numa lógica centrada em postos de trabalho/ emprego, mas sim em organizações qualificantes, o que implica que este contemple vários níveis de intervenção, tais como: assegurar situações profissionalizantes de trabalho; implementar incentivos e recompensas adequados à promoção; conceber planos de formação adequados à motivação e partilha de responsabilidade, entre outros aspectos.
- 40.** Neste contexto, importa estabelecer relações de trabalho assentes nos princípios da confiança, estabilidade e durabilidade, de modo a potenciar o ambiente adequado à inovação, qualidade, adaptabilidade e iniciativa, necessário no contexto actual de incerteza económica e social. Só assim, poderão ser asseguradas, com maior eficiência e eficácia, as tomadas de

decisões de (re)investimento na modernização autárquica, na oferta de serviços, na formação e na (re)estruturação da matriz de emprego.

**41. Em termos específicos**, como estratégias para o desenvolvimento de um cenário mais favorável e tendo em consideração o potencial formativo nos seus quatro eixos estruturantes (planeamento, organização, monitorização e avaliação), construiu-se um quadro de orientação para a aprendizagem/formação baseada nos "retratos" municipais. As similaridades ao nível das práticas formativas justificaram a opção em apresentar linhas orientadoras de estratégias de formação consolidadas em torno dos três agrupamentos territoriais:

- Cluster 1 e 3 – "Pró-activo e Preventivo"
- Cluster 2 e 6 – "Regressivo e Estagnado"
- Cluster 4 e 5 – "Defensivo e Híbrido"

**42.** Ao nível dos quatro eixos estruturantes de uma estratégia de formação, é inquestionável que as fases de monitorização e avaliação são as que se encontram mais subdesenvolvidas, por comparação às de planeamento e organização. É certo, contudo, que estas duas últimas fases continuam a apresentar défices mais acentuados em determinados *clusters* (em particular, nos *clusters* 2 e 6) do que noutros.

**43.** Em alguns casos, torna-se fundamental dar continuidade, reforçar ou mesmo implementar uma dinâmica formativa assente numa cultura de diagnóstico/projecto, com vista ao planeamento e organização de modalidades e metodologias de formação mais ajustadas às necessidades de cada autarquia/serviço (em particular, nos [*clusters* 2 e 6] e [*clusters* 4 e 5]).

**44.** Torna-se central incluir as fases de monitorização e avaliação de um ciclo formativo que permitam, quando este se finaliza, constituir-se num início de um novo ciclo. Somente com o conhecimento dos impactos e indicadores no desempenho profissional e organizacional aferidos pela monitorização e avaliação da formação, as organizações autárquicas serão capazes de responder, por antecipação e adaptação, aos desafios da inovação e modernização.

## BIBLIOGRAFIA

### Livros e Monografias

- AGNEW, John (1987), *Place and Politics – The Geographical Mediation of State and Society*, Boston: Allen & Unwin.
- ALALUF, M. (1991), "A qualificação: de que se fala? Um procedimento de hierarquização", *Revista Europeia – Formação Profissional*, n.º 2/91, Bruxelas: CEDEFOP.
- ALALUF, M. (1986), *Le Temps du Labeur. Formation, Emploi et Qualification en Sociologie du Travail*, Belgique : Éditions de l'Université de Bruxelles.
- ALMEIDA, F. (2002), *Organizações, pessoas e novas tecnologias*, Lisboa, Quarteto.
- ALMEIDA, J.M. e PINTO, J.M. (1982), *A investigação nas Ciências Sociais*, Lisboa, Presença.
- ALMEIDA, M. Manuela C. Alcobia de (2007), *O futuro da liderança de topo na administração pública portuguesa: forças motrizes e cenários possíveis*, Tese de Mestrado Braga, Universidade do Minho, [<http://hdl.handle.net/1822/6394>]
- ALMEIDA, P. Pereira et al. (2003), *A utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação nas Empresas Financeiras de Telecomunicações e de Informática – Relatório final*, Lisboa, UMIC.
- ALMEIDA, P. Pereira e REBELO, G. (2004), *A Era da Competência: um novo paradigma para a Gestão de Recursos Humanos e o Direito do Trabalho*, Lisboa, RH Editora.
- ALVES André A. e MOREIRA, José M. (2004), *Cidadania digital e democratização electrónica*, São João do Estoril, SPI – Sociedade Portuguesa da Inovação.
- ANDERSON, T.W. (1958), *Introduction to Multivariate Statistical Analysis*, John Wiley.
- ARAÚJO, Joaquim F. E. (2001), *A Governação Local e os Novos Desafios*, Braga, Universidade do Minho (policopiado).

- AUBRET, J., et al. (1993), *Savoir et pouvoir. Les compétences en question*, Paris: PUF.
- AUTES, Michel (2001), "Les Politiques Publiques Locales", *Cahiers Lillois d'Economie & de Sociologie – Les Nouvelles Politiques Locales*, Université de Lille, Faculté des Sciences Économiques et Sociales, L'Harmattan, pp. 7-23.
- BAGNASCO, Arnaldo (1977), *Tre Italie: la problematica dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino.
- BALEIRAS, Rui N. e COSTA, José S. (2001), "To be or not to be in office again, that is the question – Political business cycles with local governments", in *Documentos de trabalho da Faculdade de Economia da UNL*, Documento n.º 402. [<http://www.fe.unl.pt/FE/bibliotecas/BAN/WPFEUNL/WP2001/wp402.pdf>].
- BANCO DE PORTUGAL (2001), *Relatório do Conselho de Administração – Relatório anual, Gerência de 2000*, Lisboa.
- BANCO DE PORTUGAL (2002), *Relatório do Conselho de Administração – Relatório e contas, Gerência de 2001*, Lisboa.
- BARDIN, L. (1988), *Análise de Conteúdo*, São Paulo: Edições 70.
- BECK, U. (2000), *the Brave New World of Work*, London: Polity Press.
- BECK, U. (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*, London: Sage Publications.
- BELLAMY, C.A.; TAYLOR, J. A. (1998), *Governing in the Information Age*, Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
- BIDET, J. e TEXIER, J. (dir.) (1995), *La Crise du travail*, Paris: PUF.
- BILHIM, J. Faria (2005), *Teoria organizacional. Estruturas e pessoas*, Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- BILHIM, J. (2004a), *A Governação nas Autarquias Locais*, Lisboa: Principia: Publicações Universitárias e Científicas.
- BILHIM, João (2004b), *Qualificação e Valorização de Competências*, Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.
- BILHIM, J. Faria (2002) *Questões actuais de gestão de recursos humanos*, Lisboa: ISCSP-UTL.
- BONAZZI, Renzo (1995), "Italian experience in the setting up and operation of sub-municipal authorities", in Conselho da Europa, *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*, Estrasburgo, Council of Europe Press, pp. 191-198.
- BONTEMPI, Marco (1995), "Le Forme della Diseguaglianza" in G. Bettin Lattes (ed.), *La Società degli Europei*, Bologna, Monduzzi Editore, pp. 233-258.
- BOYER, R. (1998), "As palavras e as realidades", in S. Cordellier (org.), *A globalização para lá dos mitos*, Lisboa: Editorial Bizâncio.
- BOYER, R. e FREYSSANT, M. (2000), *Les Modeles Productifs*, Paris: Editions, de la Découverte.
- BROADFOOT, P. (2000), "Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l'État évaluateur", *Revue Française de Pédagogie*, 130, pp. 43-55.

- BRYMAN, Alan e CRAMER, Duncan (2003), *Análise de Dados em Ciências Sociais*, Celta, Oeiras.
- BURGESS, R. G. (1997), *A Pesquisa de Terreno. Uma Introdução*, Oeiras: Celta Editora.
- CANÁRIO, R. (2004), "Formação profissional: problemas e perspectivas de futuro", in L. C. Lima, (org.), *Educação de Adultos. Fórum III*, Braga: Universidade do Minho/ Unidade de Educação de Adultos, pp. 111-126.
- CANÁRIO, R. (1999), *Educação de Adultos. Um Campo e uma Problemática*, Lisboa: Educa
- CANÁRIO, R. (1998), "Educação e perspectivas de desenvolvimento do 'interior'", in J. M. Pinto e A. Dornelas (Coord.), *Perspectivas de Desenvolvimento do Interior*. Colóquio Promovido pelo Presidente da República durante a Jornada da Interioridade, Lisboa: INCM, pp. 31- 45.
- 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.programaforal.gov.pt/uploads/docs/EstratégiaFormaçãoAL.doc.pdf>].
- CARAPETO, C. FONSECA, F. (2005), *A Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*, Lisboa: Edições Sílabo.
- CARDIM, José (2005a), *As políticas públicas de qualificação em Portugal*. Lisboa: ISCSP.
- CARDIM, José (2005b), *Formação profissional: problemas e políticas*. Lisboa: ISCSP.
- CARDIM, José Casqueiro e MIRANDA, Rosária Ramos (2007), *O universo das profissões: da qualificação às competências e à evolução profissional*, Lisboa, INA.
- CARDIM, José et al. (2000), *Monografia sobre a Formação Profissional em Portugal*, Luxemburgo: CEDEFOP
- CARNEIRO, Roberto (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](http://www.poph.qren.pt/upload/docs/apresentação/Estudos_Avaliação_Ex_Ante_POPH.pdf))
- CASTELLS, M. (2001), *The Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business, and Society*, Oxford: Oxford University Press.
- CASTELLS, M. (1996), *The rise of Network Society, The Information Age. Economy, Society and Culture*, Vol. 1, Britain: Blackwell Publishers.
- CEDOUA (2007), *Programa Nacional a Política de Ordenamento do Território*, Lisboa, Almedina.
- CERTEAU, Michel de (1980), *L'Invention du Quotidien – I. Arts de Faire*, Paris, U. G. D'Éditions.
- CIBOIS, Philippe (1983), *L'Analyse Factorielle*, PUF: Paris.

- CHEN, Y., GANT, J. (2001), "Transforming local e-government services: the use of application service providers", *Government Information Quarterly*, Vol. 18 N.º 4, pp.343-55.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE (Fevereiro 2006), *NORTE 2015: Competitividade e Desenvolvimento – Uma Visão Estratégica*, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte e Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Consultado em [www.norte2015.com.pt](http://www.norte2015.com.pt)
- COMISSÃO EUROPEIA (2007), *Orientações integradas para o crescimento e o emprego (2008-2010)*, Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- COMISSÃO EUROPEIA (2006a), *Education & Training 2010 Work Programme*, Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- COMISSÃO EUROPEIA (2006b), *Adult learning: It is never too late to learn*, Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- COMISSÃO EUROPEIA (2006c), *Competências Essenciais para a Aprendizagem ao Longo da Vida, Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida*, Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- COMISSÃO EUROPEIA (2005), *Modernizar a educação e a formação: um contributo essencial para a prosperidade e a coesão social na Europa*, Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- COMISSÃO EUROPEIA (2005), *Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas (PPPs) e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões*, Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- COMISSÃO EUROPEIA (2002), *Para uma Europa do Conhecimento. A União Europeia e a Sociedade da Informação*, Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- COMISSÃO EUROPEIA (2001), *Governança Europeia. Um livro Branco*, Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- COMISSÃO EUROPEIA (2000a), *Desafios da sociedade da informação europeia pós-2005*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- COMISSÃO EUROPEIA (2000b), *Plano de acção e-Europe: uma sociedade de informação para todos*, Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- COMISSÃO EUROPEIA (1995) *Livro Branco sobre Educação e Formação – Ensinar e Aprender Rumo à Sociedade Cognitiva*, Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- COMISSÃO EUROPEIA (1993), *Livro Branco sobre o Crescimento, Competitividade e Emprego*, Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- COMISSÃO DO CONSELHO EUROPEU (2004), *Relatório da Comissão do Conselho Europeu da Primavera – Concretizar Lisboa – Reformas para a União alargada*, COM 29.

- COMISSÃO DO CONSELHO EUROPEU (2007), *Orientações integradas para o crescimento e o emprego (2008-2010)*, Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- CONSELHO DA EUROPA (1994), *Definition and limits of the principle of subsidiarity*, Edições do Conselho da Europa, Estrasburgo.
- CONSELHO DA EUROPA (1995), *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*, Edições do Conselho da Europa, Estrasburgo.
- CORREIA, Paulo. V. D. (2005), "Governança do Território", *NORTE 2015, Grupo de Prospectiva: O Território*, Relatório Final, [<http://www.ccr-norte.pt/regnorte/doc2015.php>]
- CORTE-REAL, Isabel (2003), *Descentralização e Reforma Administrativa*, Oeiras, Celta.
- COSTA, M. S, FELIZES, J. e NEVES, J. P. (1999), *O Poder local e integração europeia: o caso dos municípios do Minho, Braga*, Universidade do Minho, Instituto de Ciências Sociais.
- COSTER, M. e PICHAULT, F. (1998), *Traité de Sociologie du Travail*. Bruxelles: De Boeck Université.
- CRAIG, Robert L. (1987) (coord.), *Training and Development Handbook*, McGraw-Hill
- CROZIER, M. (1971), *Le phénomène bureaucratique*, Paris : Éditions du Seuil.
- CROZIER, M. (1987), *État Moderne, État Modest*, Paris: Fayard.
- CUNHA, M. P. et al. (2003), *Manual de comportamento organizacional e gestão*, Lisboa: RH Editora.
- DAHL, Robert A. e TUFTE, Edward R. (1973), *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press.
- DE COSTER, Michel et al. (1999), *Sociologie du travail et Gestion des Ressources Humaines*, Bruxelles, De Boeck-Wesmael.
- DERRIENNIC, F. TOURANCHET, A. VOLKOFF, S. (1996), *Age, travail, santé*, Paris : Les Editions INSERM.
- DONZELOT, J.; ESTÈBE, P. (1994), *L'Etat Animateur. Essai sur la Politique de la Ville*, Paris: Esprit.
- DUBAR, Claude (1997) *A socialização*. Porto: Porto Editora
- DUPOIRIER, E. (2007), "À descoberta da sociedade civil: os parceiros sociais, agentes das políticas regionais financiadas pela União Europeia", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 77, pp. 11-35.
- ESTORNINHO, Maria João (1996), *A Fuga para o Direito Privado – Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública*, Coimbra: Almedina.
- FAYOL, Henri (1990), *Administração Industrial e Geral*, 10, Ed. São Paulo: Atlas.
- FERREIRA Cascão, Arcindo (2004) *Entre a gestão das competências e a gestão do conhecimento*; Lisboa: RH.



- FERNANDES, A. Teixeira (1997), *Poder Autárquico e Poder Regional*, Porto: Brasília Editora.
- FERNANDES, A. Teixeira (1997a), "Poder local, participação e mudança" in *CADERNOS do Noroeste*, vol. 10, n. 1, pp. 131-141.
- FERREIRA, F. Ilídio (2006), "Estudo de caso. Associação de municípios do Vale do Lima: Valima/Valimar Comurb, Relatório Final", Universidade do Minho (policopiado).
- FIGUEIREDO, João; TAVARES, Luís Valadares e ALVES, André A (2007), *Processos de mudança na administração pública: cultura de direcção, novos modelos de formação e o futuro das ciências da administração*, Oeiras: Cadernos INA, n.º 23.
- FRANCISCO, Daniel; RUIVO, Fernando (2007), "Poderes locais em perspectiva comparada", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 77, pp. 3-9.
- FOUCARDE, B. (1992), "A evolução das situações de emprego particulares de 1945 a 1990", *Travail et Emploi*, n.º 52.
- GADREY, J. E ZARIFIAN, PH. (2002), *L'Émergence d'un Modèle du Service: enjeux et réalités*, Paris: Éditions Liasions.
- GAIO, Carlos M. (2005), "Organização, Gestão e Qualificação da Administração Local", *NORTE 2015, Grupo de Prospectiva: As Instituições*, Documento de Enquadramento Preliminar, [http://www.ccr-norte.pt/regnorte/doc2015.php]
- GAZIER, B. (ed.) (1998), *Employabilité – concepts et pratiques*, Berlin: European Employment Observatory.
- GAZIER, B. (1990), "L'employabilité: brève radiographie d'un concept en mutation", *Sociologie du travail*, n.º 4, pp. 575-584.
- GERRY, Chris e NOGUEIRA, Fernanda (2000), "Reflexões acerca da aplicabilidade à Administração Pública de inovações recentes na gestão das empresas privadas" *Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados*, 2.º Encontro do Instituto Nacional de Administração (INA) – Lisboa (policopiado)
- GIDDENS, A. (2007), *A Europa na Era Global*, Lisboa, Editorial Presença.
- GIL, José (1988), "Notas para uma aplicação do modelo da «luta de invejas» ao caso português", in José Gil, *Corpo, Espaço e Poder*, Lisboa, Litoral Edições, pp. 357-370.
- GODET, Michel (2000a), *A "Caixa de Ferramentas" da Prospectiva Estratégica*, Lisboa: CEPES
- GGODET, Michel (1993), *Manual de prospectiva estratégica: da antecipação à acção*, Lisboa, Publicações D. Quixote.
- GODET, Michel et al. (1997), *A "caixa de ferramentas" da Prospectiva Estratégica*, Cadernos do CEPES (policopiado).
- GOLLAC, M e VOLKOFF, S. (2000), *Les conditions de travail*, Paris: Éditions la Découverte.
- GOLDSMITH, Michael (1995), "Autonomy and city limits" in David Judge et al. (eds.), *Theories of Urban Politics*, Londres: Sage, pp. 228-252.

- GOUVEIA, L. (2004), *O local e-government: a governação digital na autarquia*, Livro V – Coleção Inovação e Governância nas autarquias, Porto, SPI – Sociedade Portuguesa da Inovação.
- GOUVEIA, L., & GAIO, S. (2004). *Cidades e Regiões Digitais: Impacte nas cidades e nas Pessoas*, Porto, Edições Universidade Fernando Pessoa.
- GREENWOOD, E. (1965), "Métodos de investigação empírica em Sociologia", *Análise social*, Vol. III, n.º 11.
- HENDERSON, J. C., & VENKATRAMAN, N. (1994), Strategic Alignment: a Model for Organizational Transformation Via Information and Communication Technology, In T. J. Allen & M. S. Scott (Eds.), *Information Technology and the Corporation of the 1990s: Research Studies*, Vol. 9, New York: Oxford University Press, pp. 202-220.
- HENKEL, M. (1991), "The new evaluative state", *Public Administration*, 69, pp. 121-136.
- HESSE, Joachim J. e SHARPE, Laurence J. (1991), "Local government in international perspective: some comparative observations" in J. J. Hesse (ed.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, pp. 603-621.
- KICKERT, Walter J.M. (ed.) (1997), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- KLAUSEN, Kurt K. e GOLDSMITH, Michel J. F. (1997), "Conclusion: local government and the European union" in M. J. F. Goldsmith e K. K. Klausen (eds.), *European Integration and Local Government*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 237-254.
- KLUGE, J.; STEIN, W; LICHT, T. (2002), *Gestão do conhecimento*, Cascais: Principia.
- KOVÁCS, I. (2002), *As Metamorfoses do Emprego: ilusões e problemas da sociedade de informação*, Oeiras: Celta Editora.
- KOVÁCS, I. e CASTILLO, J. José (1998), *Novos Modelos de Produção. Trabalho e Pessoas*, Oeiras: Celta Editora.
- KOVÁCS, I., et al. (1990), "A Comparabilidade das qualificações no contexto da integração europeia: o caso da indústria metalúrgica e metalomecânica", *Organização e Trabalho*, n.º 3/4, Oeiras: Celta Editora, pp. 121-139.
- KOOIMAN, J. (2003), *Governing as Governance*, London: Sage.
- KOOIMAN, J. (1993), *Modern Governance. New Government – Society Interactions*, Londres: Sage.
- JORNAL PÚBLICO (2008), *Guia prático do Autarca e do Município 2008*, Publicações Directas, S.A., Depósito legal n.º 275283/08.
- LACLAU, Ernesto (2002), "Muerte y resurrección de la teoría de la ideología", in E. Laclau, *Misticismo, Retórica y Política*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, pp. 9-55.

- LACOMBLEZ, M. (2000), *Factores psicossociais associados aos riscos emergentes. Riscos emergentes da nova organização do trabalho*, Lisboa: EDICT.
- LE BOTERF, Guy (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.
- LE BOTERF, G. (1997), *De la compétence à la navigation professionnelle*, Paris: Les Editions d'Organisation.
- LE BOTERF, G., (1992), *Comment manager la qualité de la formation?*, Paris: Les éditions d'Organisation.
- LE BOTERF, G. (1988), *Comment Investir en Formation*, Paris: Les éditions d'Organisation.
- LEBART, L., MORINEAU, A. e PIRON, M., (1995), *Statistique Exploratoire Multidimensionnelle*, Dunod, Paris.
- LEONTIDOU, L. (1990), *The Mediterranean City in Transition*, Cambridge University Press, Cambridge.
- LOPES, H. (1990), "Qualificação e Reconversão", *Organização e Trabalho*, n.º 3/4, Oeiras: Celta Editora, pp. 91-103.
- LOPES, J. da Silva (1996), *A Economia Portuguesa desde 1960*, Lisboa, Gradiva.
- LOUGHLIN, Martin (1988), "Socialismo municipal num Estado unitário", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 25/26, pp. 163-185.
- MCQUAID, R. e LINDSAY, C. (2005), "The concept of employability", *Urban Studies*, 42, 2, pp. 197-219.
- MAROCO, João (2003), *Análise Estatística*, Lisboa: Edições Sílabo.
- MARQUES, A. Paula (2006a), *Entre o diploma e o emprego. A inserção profissional de jovens engenheiros*, Porto: Afrontamento.
- MARQUES, A. Paula (2006b), "Qualificações e competências. Para uma perspectiva crítica", *nRede. Boletim Informativo*, Rede Europeia Anti-pobreza (REAPN), Porto: Núcleo Regional do Norte, pp. 6-8.
- MARQUES, A. Paula (2006c), "Avaliação do impacto da formação nas autarquias no âmbito do Programa Foral. Estudo de caso da Associação de Municípios do Vale do Cávado (AMVC), Relatório Final, Universidade do Minho (policopiado).
- MARQUES, A. Paula (2005a), "Comentário crítico – Situar o olhar, perspectivar o 'saber profissional'", in Telmo H. Caria (org.), *Saber Profissional. Análise Social das Profissões em Trabalho Técnico-Intelectual (ASPTI)*, Lisboa, Alameda, pp. 299-310.
- MARQUES, A. Paula. (2005b), "Mercados profissionais e (di)visões identitárias entre jovens engenheiros", *Sociologia*, n.º 14, Porto: Faculdade de Letras do Porto, pp. 165-194.
- MARQUES, A. Paula (2005c), *Trajectórias de Qualificação Profissional: processos de Dualização Um estudo de caso da Indústria Têxtil*, Porto, Afrontamento/INI.

- MARQUES, A. Paula (2004), "Percurso e Estratégias de Inscrição Identitária de Jovens Diplomados", in A. M BRANDÃO, A. P. MARQUES e E. R. ARAÚJO (orgs.), *Formas Identitárias e Modernidade Tardia, Actas de Encontros em Sociologia*, NES, Universidade do Minho, Braga, pp. 85-118.
- MARQUES, A. Paula (2003), "Outras Transições? Configurações e problemáticas de socialização juvenil", *Cadernos do Noroeste*, Série Sociologia. Sociedade e Cultura n.º 5, Vol. 21 (1-2) (2003), Braga: Universidade do Minho, pp. 141-161.
- MARQUES, A. Paula e DUARTE, A. (2003), "O estatuto da precariedade: notas sobre os percursos profissionais de jovens diplomados", *Inovação e Conhecimentos, Actas do X Encontro de SIOT*, Lisboa: APSIOT, CD-Rom.
- MARQUES, A. Paula (2001), "Dinâmicas da relação entre trabalho e emprego: o fetiche da 'empregabilidade permanente'", *Cadernos do Noroeste*, Série Sociologia, Vol. 16 (1-2), Braga: Universidade do Minho, pp. 167-185.
- MARQUES, Teresa S. OLIVEIRA, Pedro G. e CASTRO, Eduardo A. (coord), (2005), *As TIC para um país competente*, Porto: Universidade do Porto.
- MARTINS, António M. (1999), *Formação e Emprego numa Sociedade em Mutação*, Aveiro: Universidade de Aveiro.
- MARTINS, Mário R. (2001), *As Autarquias Locais na União Europeia*, Porto: Edições Asa
- MASSARDIER, G. (1996), *Expertise et Aménagement du Territoire. L'Etat Savant*, Paris: L'Harmattan.
- MAURITTI, P. (2008), "Novos Instrumentos de apoio à formação na Administração Local – QREN", *Seminário de Encerramento do Foral – Problemas e Desafios da Formação na Administração Local* (<http://www.encerramentoforal.com/DOCS-PAULO%20MAURITTI.pdf>).
- MCTES (2005), *Um programa de acção integrado no PLANO TECNOLÓGICO do XVII Governo: Mobilizar a Sociedade de Informação e do Conhecimento*, Iniciativa Ligar Portugal, (Consultado em <http://www.ligarportugal.pt/pdf/ligarportugal.pdf>).
- MEIGNANT, Alain (1999) *A gestão da formação*. Lisboa: D. Quixote (Manager la Formation, Paris; Ed. Liaisons, 1997)
- MINISTÉRIO DA REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (2000), *Missão para a Reforma da Organização Territorial da Administração do Estado: Relatório Final*, MREAP (Decreto-Lei n.º 269/2000, de 4 de Novembro)
- MONIZ, A. B. e KÓVACS, I. (coord.) (2001), *Sociedade da informação e emprego*, n.º 28, Lisboa, Ministério do trabalho e da Solidariedade: Direcção-Geral do Emprego e Formação Profissional e Comissão Interministerial para o Emprego.
- MINTZBERG, H. (2007), *Gestores Não MBAs. Um olhar crítico sobre a Gestão e o Desenvolvimento da Gestão*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- MINTZBERG, H. (1995), *Estrutura e dinâmica das Organizações*, Lisboa: Publicações D. Quixote.

- MISSÃO PARA A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO (1997), *Livro Verde Para a Sociedade da Informação em Portugal*, Lisboa: Ed. Ministério da Ciência e da Tecnologia.
- MONTALVO, António Rebordão (2003), *O Processo de Mudança e o Novo Modelo na Gestão Pública Municipal*, Coimbra, Almedina, p.116.
- MOURA, R., et al. (2007), *Actores Intermédios da Orgânica Empresarial. O futuro do emprego, das competências e da formação*, Lisboa: Mundiserviços.
- MOURA, R., et al. (2001), *Evolução das Políticas de Formação nas Empresas*, Lisboa, Observatório do Emprego e Formação Profissional.
- MOZZICAFREDDO, J. (1993), "Estratégias políticas de desenvolvimento local" in M. da Silva e Costa e J. Pinheiro Neves (Coord.), *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, Porto, Afrontamento, pp 79-102.
- MOZZICAFREDDO, J.; GOMES, J. S.; BATISTA, J. S. (org.) (2003), *Ética e Administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras: Celta Editora, pp. 353-373.
- MOZZICAFREDDO, J.; GUERRA, I., FERNANDES, M. A.; QUINTELA, J. (1991), *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*, Lisboa, Escher.
- NÓVOA, A. (2005), *Evidentemente, Histórias da educação*, Porto: Edições Asa.
- NÓVOA, A.; CABRITO, B.; 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.
- OLIVEIRA, J. N., L. SANTOS e L. AMARAL (2003), *Guia de Boas Práticas na Construção de Web Sites da Administração Directa e Indirecta do Estado*, Gávea – Laboratório de Estudo e Desenvolvimento da Sociedade da Informação, Universidade do Minho, Guimarães: Documento electrónico disponível em <http://www.acesso.unic.pt/manuais/guiaboaspraticas.pdf>
- OSBORNE, David e GAEBLER, Ted (2002), *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from schoolhouse to statehouse, city hall to the pentagon*.
- PAIXÃO, José da Silva e CADILHA, Carlos A. F. (1993), *Legislação da Administração Local*, Coimbra, Almedina.
- PEREIRA, Manuel João; CUNHA, Luís Arriaga da e PINA, António (2007), *A sociedade da informação e a administração pública*, Oeiras, INA.
- PEREIRA, L. (2003), "A Administração Pública e a sociedade da informação", In J. Mozzicafreddo, J. S. Gomes e J. S. Batista (org.) *Ética e Administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras: Celta Editora, pp. 353-373.
- PERESTRELO, Margarida e CALDAS José (2000), *Instrumentos de Análise para o Método dos Cenários II – Estratégia de Actores*, Dinâmia – Centro de Estudos sobre a Mudança socioeconómica, Lisboa (policopiado).

- PESTANA, M.; GAGEIRO, J. (1998), *Análise de dados para ciências sociais – A complementaridade do SPSS*, Lisboa: Edições Sílabo.
- PORTAS, Nuno (1998), "Sobre alguns problemas da descentralização", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 25/26, pp. 61-78.
- QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL (2007), *Quadro de Referência Estratégico Nacional: Portugal: 2007-2013*, Lisboa: Observatório do QCA III.
- REBELO, G. (2003), *Emprego e Contratação Laboral em Portugal: uma análise sócio-económica e jurídica*, Lisboa, RH Editora.
- RATO, Helena et al. (2007), *Estudo comparado de Regimes de Emprego Público de Países Europeus*, Relatório final, Lisboa: DGAEP/ INA (<http://www.dgap.gov.pt/upload/homepage/Relatoriofinal.pdf>).
- REICH, Robert B. (2004), *O futuro do Sucesso: viver e trabalhar na nova economia*, Lisboa, Terramar.
- REIS, E. (1997), *Estatística Multivariada Aplicada*, Lisboa: Edições Sílabo.
- REIS, J.; FERREIRA, S. (2005), "Parcerias Territoriais de Desenvolvimento Regional: Conteúdos e Objectivos", *NORTE 2015, Grupo de Prospectiva: As Instituições*, Relatório Final, [<http://www.ccr-norte.pt/regnorte/doc2015.php>]
- RIBEIRO, Ricardo M. da S. Teresa (2006), *Contributo para o desenvolvimento profissional do técnico de radiologia na prática em ecografia: perspectivas e estratégias*, Tese de Mestrado, Lisboa, Escola Superior de Tecnologia da Saúde de Lisboa (policopiado).
- RIFKIN, J. (2000), *The Age of Access: how the shift from ownership to access is transforming capitalism*, New York, G. P. Putnam's Sons.
- RHODES, R. A. W. (1996), "The New Governance: Governing Without Government", *Political Studies*, 44, 4, pp. 652-67.
- ROCHA, J. A. Oliveira (2006), *Gestão da qualidade: aplicação aos serviços públicos*, Lisboa: Escolar Editora.
- ROCHA, J. A. Oliveira (2005), *Gestão de recursos humanos na administração pública*, Lisboa: Escolar Editora.
- ROCHA, J. A. Oliveira (2001a), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras: INA.
- ROCHA, J. A. Oliveira (2001b), *As relações entre o Poder político e os trabalhadores, comunicação proferida sobre o Estatuto dos Trabalhadores Municipais*, (policopiado).
- ROCHA, J. A. Oliveira (2000), *A Dialéctica da Modernização do Governo Local: Agenda para o Século XXI*, Conferência proferida no Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA), (policopiado)
- RODDEN, Jonathan (2005), "Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas", *Revista de Sociologia e Política* (Universidade Federal do Paraná), n.º 24, pp. 9-27.

- RODRIGUES, M. João (1991), *Competitividade e Recursos Humanos. Sistema de emprego – Dilemas de Portugal na construção europeia*, Lisboa: Pub. D. Quixote.
- ROLO, J. (2000), "Sociologia da Saúde e da Segurança no trabalho", in *Sociedade Portuguesa: Passados Recentes, Futuros Próximos*, IV Congresso Português de Sociologia da Associação Portuguesa de Sociologia, Coimbra/ Universidade do Coimbra, (<http://www.isp.pt/winlib/cgi/winlibimg.exe?key=&doc=16201&img=2080>).
- RUIVO, F. (2000a), *O Estado Labiríntico. O Poder Relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*. Porto: Afrontamento.
- RUIVO, F. (2000b), *Poder Local e Exclusão Social: Dois Estudos de Caso de Organização Local de Luta Contra a Pobreza*, Coimbra: Quarteto.
- RUIVO, Fernando (1993), "Estado e poder relacional: a intervenção informal dos governos locais em Portugal" in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Portugal: um Retrato Singular*, Porto: Afrontamento, pp. 407-437.
- RUIVO, F. (1988), "Agente de desenvolvimento local, formação e recursos endógenos", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 25/26, pp.253-261.
- RUIVO, Fernando e VENEZA, Ana (1988), "Seis questões pelo poder local" in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 25/26, pp. 7-20.
- SANTOS, Boaventura S. (org.) (2001), *Globalização: Fatalidade ou Utopia?*, Porto: Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura S. (2000), *A Crítica da Razão Indolente: Contra o Desperdício da Experiência*, Porto: Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura S. (1998), *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Fundação Mário Soares, Gradiva.
- SANTOS, Boaventura S. (1994), *Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós-modernidade*, Porto: Afrontamento.
- SANTOS, Leonel Duarte dos e AMARAL, Luís Alfredo Martins do (2003), *Ranking Gávea /inter.face 2002: qualidade da presença na Internet das câmaras municipais*, Lisboa: Letra inicial, (Disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/39711/Ranking2002.pdf>)
- SANTOS, Leonel Duarte dos, AMARAL, Luís Alfredo Martins de et Rodrigues, Maria de Lurdes (2005), *Avaliação da presença na Internet das câmaras municipais portuguesas em 2003*, Lisboa: UMIC (Disponível em <http://www.osic.umic.pt/publicacoes/PresencanaiInternetdasCamarasMunicipais.pdf>)
- SARMENTO, J. M.; MARQUES, A. P.; FERREIRA, F. I. (2008) *Administração Local. Políticas e Práticas de Formação*, Coimbra: CEFA/ Universidade do Minho (no prelo).
- SCHEDLER, Kuno et PROELLER, Isabella (2000), *New Public Management*, Berlin, Stuttgart, Wien: Haupt.
- SCHWARTZ, Y. (2000), *Le paradigme ergologique ou un métier de philosophe*, Toulouse : Octarès.

- SCHWEYER, F.-X. (1996), "Vers un État partenaire?" in S. Paugam (dir.), *L'Exclusion. L'état des Savoirs*, Paris: La Découverte, pp. 487-506.
- SÉGUIN e J.-F. CHANLAT, (1983) *L'analyse des organisations. Une anthologie sociologique, Tome I – Les Théories de l'organisation*, Montréal, Gaetan Morin Éditeur.
- SEN, Amartya (2003), *O Desenvolvimento como Liberdade*, Lisboa, Gradiva.
- SENNETT, R. (2000), *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Barcelona: Editorial Anagrama
- SERRANO, A.; FIALHO, C. (2002), *Gestão do conhecimento: o novo paradigma das organizações*, Lisboa: FCA.
- SHAW, Jo (1998), "Constitutional settlements and the citizen after Amsterdam" in K. Neunreither e A. Wiener (eds.), *European Integration After Amsterdam: institutional dynamics and prospects for democracy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 290-317.
- SNELLEN, I. et VAN DE DONK, W. (1998), *Public Administration in the Information Age*, Amsterdam, IOS Press.
- SILVA, Carlos Nunes (1996), "O financiamento dos municípios", in César Oliveira (dir.), *História dos Municípios e do Poder Local: dos finais da Idade Média à União Europeia*, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 433-462.
- SILVEIRA, Luís Espinha (1998), "Sistema administrativo contemporâneo – Evolução nacional e diversidade" in *História*, n.º 7, pp. 44-53.
- SOUSA, Sérgio (1999), *Recursos Humanos e Tecnologias de Informação*, Lisboa: FCA.
- SPENCE, Ralph E. (1993), "Italy", in J. A. Chandler (ed.), *Local Government in Liberal Democracies*, Londres, Routledge, pp. 73-98.
- SVARA, James H. (1990), *Official Leadership in the City: patterns of conflict and cooperation*, Oxford, Oxford University Press.
- TAVARES, Luís Valadares; RATO, Helena e MARTINS, Orlando (2006), *Avaliação Prospectiva de Competências para Quadros e Dirigentes da Administração Pública Portuguesa*, Oeiras, INA.
- THYNNE, Ian e WETTENHALL, Roger (2004), "Public management and organizational autonomy: the continuing relevance of significant earlier knowledge", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 70 (4), pp. 609-621.
- TREMONTI, Giulio e VITALETTI, Giuseppe (1994), *Il Federalismo Fiscale: autonomia municipale e solidarietà sociale*, Bari, Laterza.
- UNESCO (1996), *Educação: Um Tesouro a Descobrir*, Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI.
- VAN DER HEIJDEN, K. (1996), *Scenarios: The art of strategic conversation*, New York: John Wiley.
- VAN HAECHT, A. (1998), "Les politiques éducatives, figure exemplaire des politiques publiques?", *Éducation et Sociétés*, 1, pp. 21-46.

- VEIGA, Linda G. e VEIGA, Francisco J. (2004), "Ciclos, ideologia e eleitoralismo", in *Economia Pura*, n.º 65 (Julho-Agosto), pp. 28-31.
- VELOSO, L. (2007), *Empresas, identidades e processos de identificação*, Porto: Editora UP.
- VELTZ, Pierre (2000), *Le Nouveau Monde Industriel*, Paris: Gallimard.
- VITORINO, Nuno et al. (2001), *Missão para a Reforma da Organização Territorial da Administração do Estado – Relatório Final*, Lisboa: Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública.
- ZARIFIAN, Ph. (2003), *A Quoi sert le travail?*, Paris : La Dispute.
- ZEITLIN, Joanathan e TRUBEK, David. M. (eds.), (2003), *Governing Work and Welfare in a New Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- WEBER, Max, (1973). *O Político e o Cientista*. Lisboa: Editorial Presença.
- WEBER, M. (1995 [1921]) *Économie et société*, T. 1 e 2, Paris: Editions Pocket.
- WRIGHT, J.T.C. e GIOVINAZZO, R.A. (2000), "DELPHI – Uma Ferramenta de Apoio ao Planeamento Prospectivo", *Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, V.01, n.º12, 2.º trim, pp. 54-65.

## Documentos electrónicos

### **Administração Local em Números 2005**

DGAL – Direcção Geral das Autarquias Locais  
Consultado em: [www.dgaa.pt](http://www.dgaa.pt)

### **Anuário Estatístico da Região Norte 2005**

INE – Instituto Nacional de Estatística  
Consultado em: [www.ine.pt](http://www.ine.pt)

### **Anuário Estatístico da Região Centro 2005**

INE – Instituto Nacional de Estatística  
Consultado em: [www.ine.pt](http://www.ine.pt)

### **Anuário Estatístico da Região de Lisboa e Vale do Tejo 2005**

INE – Instituto Nacional de Estatística  
Consultado em: [www.ine.pt](http://www.ine.pt)

### **Anuário Estatístico da Região do Alentejo 2005**

INE – Instituto Nacional de Estatística  
Consultado em: [www.ine.pt](http://www.ine.pt)

### **Anuário Estatístico da Região do Algarve 2005**

INE – Instituto Nacional de estatística  
Consultado em: [www.ine.pt](http://www.ine.pt)

### **Anuário Estatístico da Região Autónoma dos Açores 2005**

INE – Instituto Nacional de Estatística  
Consultado em: [www.ine.pt](http://www.ine.pt)

### **Anuário Estatístico da Região Autónoma da Madeira 2005**

INE – Instituto Nacional de Estatística  
Consultado em: [www.ine.pt](http://www.ine.pt)

**Sites:**

Associação Nacional de Municípios  
<http://www.anmp.pt>

Associação de Municípios do Vale do Ave  
<http://www.amave.pt>

Associação de Municípios do Vale Douro Norte  
<http://www.amvdn.pt>

Associação de Municípios do Douro Superior  
<http://www.amdourosuperior.pt>

Associação de Municípios da Terra Fria do Nordeste Transmontano  
<http://www.rotaterrafria.com>

Associação de Municípios da Terra Quente Transmontana  
<http://terraquentedigital.espigueiro.pt>

Associação de Municípios da Cova da Beira  
<http://www.amcb.pt>

Associação de Municípios da Ria  
<http://www.amria.pt>

Associação de Municípios do Oeste  
<http://www.amo.oestedigital.pt>

Associação de Municípios do Distrito de Setúbal  
<http://www.amrs.pt>

Associação de Municípios do Norte Alentejano  
<http://www.amna.pt>

Associação de Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral  
<http://www.ambaal.pt>

Associação de Municípios do Alentejo Central  
<http://www.amcal.pt>

Associação de Municípios do Algarve  
<http://www.amal.pt>

Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores  
<http://www.amraa.pt>

CCDR – Norte  
<http://www.ccdr-n.pt>

CCDR – Centro  
<http://www.ccdrc.pt>

CCDR-LVT  
<http://www.ccdr-lvt.pt>

CCDR – Alentejo  
<http://www.ccdr-a.gov.pt>

CCDR – Algarve  
<http://www.ccdr-alg.pt>

Comunidade Urbana Valimar  
<http://www.valimar.org>

Comunidade Urbana do Vale do Sousa  
<http://www.valsousa.pt>

Comunidade Urbana do Tâmega  
<http://www.comurb-tamega.pt>

Comunidade Urbana da Lezíria do Tejo  
<http://www.cult.pt>

DGAL (Direcção Geral das Autarquias Locais)  
<http://www.dgaa.pt>

DGAEP (Direcção Geral da Administração Pública e do Emprego Público)  
<http://www.dgaep.gov.pt>

Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local  
<http://www.seaal.gov.pt>

Grande Área Metropolitana do Porto  
<http://www.amp.pt>



Grande Área Metropolitana de Lisboa

<http://www.aml.pt>

IGAT (Inspeção Geral da Administração do Território)

<http://www.igat.pt>

INA (Instituto Nacional de Administração)

<http://www.ina.pt>

STAL (Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local)

<http://www.stal.pt>



C E F A

centro de estudos e formação autárquica

Rua do Brasil, 131 · 3030-175 · Coimbra

Tel: 239 796 500 · Fax: 239 796 502

E-mail: [cefa@cefa.pt](mailto:cefa@cefa.pt)

[www.cefa.pt](http://www.cefa.pt)

ISBN 978-972-8809-30-0



9 789728 809300