

**UNIVERSIDADE DE ÉVORA**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM SOCIOLOGIA**

**O PAPEL DA FORMAÇÃO AUTÁRQUICA NO  
DESENVOLVIMENTO LOCAL/MUNICIPAL: O CASO  
PARTICULAR DO PÓLO DO CENTRO DE ESTUDOS E  
FORMAÇÃO AUTÁRQUICA EM BEJA**



103 058

**TRABALHO REALIZADO POR:  
ORLANDO MANUEL FONSECA PEREIRA**

**ORIENTADORA:  
PROFESSORA DOUTORA MARIANA CASCAIS**

**ÉVORA  
1997**

**Volume I**

“ Este Trabalho não inclui as observações e críticas feitas pelo Júri.”

## ERRATA

Pág./Parág./Linha	Onde se lê	Deve ler-se
8,1º,1ª	do estudo do que se dá conta	do estudo que se dá conta
13,3º,ultima	final	deve acrescentar-se conforme quadro nº1 da pág. seguinte
16,2º,4ª	e a aprofundar	e aprofundar
16,4º,1ª	capitulo	subcapitulo
19,1º,3ª	outra informação	outras informações
25,4º,3ª	especificidade	especificidades
(26 + espaço)		
28,ultimo,1ª	à	á
31,3º,2ª	Regnier	Régnier
32,3º,1ª	à	a
34,3ª, última	87	82
37,2º,1ª	a	à
40, 2ª, 1ª	inicial	contínua
53, quadro nº4	insere 7 Presidentes de Câmara	deve inserir-se 8 Presidentes de Câmara
54,2º,1ª	à entrevistas	às entrevistas
61,3º,3ª	capitulo E	capitulo V
70	cap. V	cap. IV
71, 3ª, 5ª	energias	sinergias
73,2º,1ª	Conceber	conceber
73,3º,1ª	Estabelecer	estabelecer
104,2º,3ª	processo dedutivo	processo produtivo
113,6º,1ª	á	à
123,2º,4ª	-,	-
124,3º,2ª	tem consequência	têm consequência
132,4º,3ª	duvidas	dúvidas
136,4º,4ª	desempenhos	desempenho
142,2º,5ª	concorrendo	concorre
148,5º,1ª	confrontamos	confrontámos
150,3º,6ª	e	a
164,1º,1ª	veêm	vêm
194, quadro nº1	população etária residente	população residente
<b>Quadro nº</b>	<b>Onde se lê (pág.)</b>	<b>Deve ler-se (pág.)</b>
1	17	14
2	18	15
3	45	44
4	54	53
11	125	128
12	135	138
<b>Gráfico nº1</b>	126	199
2	127	130
3	128	131
4	128	131
5	129	132
6	130	133
7	130	133
8	131	134
9	132	135
10	132	135
11	134	137
12	134	137
13	135	138
14	141	145

# ÍNDICE

1 - Prólogo	4
2 - Introdução	7

## **PRIMEIRA PARTE**

### **DELINEAMENTO GERAL DO ESTUDO: O TEMA, A CONCEPTUALIZAÇÃO E A METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO**

#### **CAPÍTULO I - O TEMA**

1 - Justificação do Tema	12
2 - Objectivos/Hipóteses	17
2.1 - Objectivos	18

#### **CAPÍTULO II - A PROBLEMÁTICA CONCEPTUAL DO DESENVOLVIMENTO VERSUS FORMAÇÃO**

1 - O Desenvolvimento - Desenvolvimento Local/Municipal	20
2 - A Formação	31
2.1 - A Formação Profissional	31
2.2 - A Formação Autárquica	37
2.2.1 - Generalidades e aspectos essenciais da formação autárquica	37
2.2.2 - Nota final: a formação autárquica inicial no aperfeiçoamento profissional	48
3 - Síntese: A Formação como motor do Desenvolvimento	50

#### **CAPÍTULO III - METODOLOGIA**

1 - Considerações Gerais	52
2 - O Universo do Estudo e as Técnicas de Abordagem	53
3 - A conceptualização das variáveis e questões hipotéticas	57
4 - A Instrumentação: Os Inquéritos por Questionário e por Entrevista - Delineamento para a Análise de Dados	63
4.1 - Os Inquéritos por Questionário	63
4.2 - Os Inquéritos por Entrevista	66
4.2.1 - A Análise de Conteúdo	66

## **SEGUNDA PARTE**

### **CONTEXTUALIZAÇÃO: A FORMAÇÃO AUTÁRQUICA EM PORTUGAL - GÉNESE E EVOLUÇÃO**

#### **CAPÍTULO IV - A CONTEXTUALIZAÇÃO**

1 - Institucionalização da Formação Profissional na Administração Pública e na Administração Local	70
1.1 - Institucionalização da Formação Profissional na Administração Pública	70
1.2 - Institucionalização da Formação Profissional na Administração Local	79
2 - Institucionalização do C.E.F.A. e a Formação Autárquica através dos tempos	82
2.1 - Institucionalização do C.E.F.A.	82
2.2 - A Formação Autárquica através dos tempos	91
3 - O Curso de Administração Autárquica: Estrutura Curricular e Normas Reguladoras	97
3.1 - Aspectos gerais	97
3.2 - Curso de Administração Autárquica: Estrutura Curricular	101
3.2.1 - Ciclo de Formação Básico (1º Semestre)	102
3.2.2 - Ciclo de Formação especializada (2º e 3º Semestre)	105
3.2.3 - Estágio (4º Semestre)	109
3.3 - Curso de Administração Autárquica: Normas Reguladoras	110

## **TERCEIRA PARTE**

### **O PAPEL DA FORMAÇÃO AUTÁRQUICA NO DESENVOLVIMENTO LOCAL/MUNICIPAL: O CASO PARTICULAR DO PÓLO DO C.E.F.A. EM BEJA.**

#### **CAPÍTULO V - CONTRIBUTOS DA ANÁLISE E INTER PRETAÇÃO DOS DADOS**

1 - O desempenho dos Recursos Humanos nas Autarquias Locais	119
1.1 - Os Recursos Humanos como prova da Modernização e da Qualidade	119
1.2 - O balanço da Formação Autárquica no Pólo do C.E.F.A. em Beja entre 1993 e 1995	127
2 - Os contributos da Formação Autárquica para o Desenvolvimento Local/Municipal	136
3 - Os caminhos futuros da Formação	143

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>152</b>
<b>BIBLIOGRAFIA E OUTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS</b>	<b>166</b>
<b>GLOSSÁRIO</b>	<b>186</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS</b>	<b>191</b>
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS E QUADROS</b>	<b>193</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>VOLUME II</b>

## 1 - PRÓLOGO

Que a Universidade é a escola da aprendizagem para o saber, da discussão, da reflexão, da instrumentalização e da luz... não tenho dúvidas, mas a experiência é sobremaneira a escola imediatamente necessária para a consolidação desse saber. E essa eu tive o privilégio de conhecer, ainda então estudante de Sociologia quando, há seis anos, vim fazer um estágio para a Associação de Municípios de Beja.

Aqui, começou a minha experiência, uma página diferente de todas as anteriores, mas não menos gratificante; aprendi a dar os primeiros passos no mundo do Desenvolvimento Autárquico, o qual visa a melhoria das condições de vida das populações. Tal causa levou ao meu total envolvimento, porque sempre acreditei que esta terra, embora pobre, tem potencialidades que permitirão torná-la um espaço onde valha a pena viver.

A possibilidade de entrar num campo da vida profissional tão ambicioso, agradeço-a especialmente, a Lopes Guerreiro e Francisco Felgueiras, já desaparecido (a quem presto a minha sincera homenagem), pelos exemplos de profissionalismo, dedicação, tenacidade, verticalidade e humanidade, características dos grandes Homens, e simultaneamente características necessárias a quem é pioneiro em qualquer campo do conhecimento.

Este trabalho, necessariamente, é consequência da minha vivência quotidiana, do trabalho que venho realizando na área do desenvolvimento, da formação e da cultura, mais especificamente acerca do papel da formação autárquica no

desenvolvimento local/municipal, por considerar os recursos humanos como condição *sine qua non* em todo e qualquer processo de desenvolvimento.

É verdade, foram estas causas que em boa razão me apaixonaram e impediram que a celeridade académica desta tese não fosse cumprida com a acuidade desejada.

Todavia, este estudo só foi possível graças aos contributos que algumas entidades e pessoas foram capazes de dar, aos quais quero expressar os meus sinceros agradecimentos - à minha orientadora científica, a Professora Doutora Mariana Cascais, pela confiança transmitida, pelo encorajamento e colaboração prestada ao longo deste percurso, aos Professores Doutores Roque Amaro e Eduardo Figueira. Ao Centro de Estudos e Formação Autárquica, à Associação de Municípios do Distrito de Beja, aos Presidentes das Câmaras Municipais de Alvito, Aljustrel, Beja, Benavente, Mértola, Odemira, Tavira e Vidigueira. Aos Presidentes do C.E.F.A., e da A.M.D.B., respectivamente, Professor Doutor Vassalo de Abreu e Eng.º Manuel Camacho, ao Administrador Ludgero Escoval, aos Alunos dos 12º e 13º Cursos de Administração Autárquica e respectivos Docentes, às Dr.ª. Laura Lopes, Dr.ª. Elizabete Santinha, Dr.ª Maria do Céu Maldonado, D. Teresa Lobo, D. Nascimento e Mestre Cândida Ventura, à Eng.ª Cidália Guerreiro e à Dr.ª Margarida Fernandes, ao Manuel Caeiro e ao Jorge Cartaxo sem esquecer os meus amigos e especialmente o meu pai e as pessoas mais íntimas que foram preteridas da minha companhia em prol deste trabalho. Por tudo isto, não tenho dúvidas que valeu a pena tão grande sacrifício.



À Memória da minha Mãe e da minha Avó

## 2- INTRODUÇÃO

O Estudo que se apresenta, reflecte sobre uma vertente do processo de Desenvolvimento - A Formação Profissional Autárquica. No caso presente, desenvolvida por um Organismo Público Estatal - O Centro de Estudos e Formação Autárquica, acolhida na Associação de Municípios do Distrito de Beja e apoiada pela Câmara Municipal de Beja, abordando-se aqui a sua actividade ao nível do Pólo de Beja, no que concerne à formação inicial e mais concretamente ao Curso de Administração Autárquica entre 1993 e 1995.

O Papel da Formação Autárquica no Desenvolvimento Local, principalmente no Pólo do C.E.F.A., em Beja, constitui o tema desta investigação. Existem motivos suficientes para levar por diante esta pesquisa: por um lado não existem trabalhos académicos de relevo específico sobre a temática em presença, por outro lado, permite o balanço da actividade do Pólo, ao fim de dois anos, quando já se desenvolveram e concluíram dois Cursos, o 12º e 13º.

São preocupações fundamentais neste estudo, analisar acerca do desempenho dos recursos humanos nas autarquias locais, do contributo da Formação Autárquica para o Desenvolvimento Local/Municipal; e ainda serão tecidas algumas considerações sobre perspectivas da formação, com base na informação recolhida.

A concretização deste trabalho baseia-se numa pesquisa documental e num conjunto de inquéritos por questionário e por entrevista efectuados a formandos, formadores, e responsáveis da formação a nível nacional e local.

A pretensão do estudo do que se dá conta, parte duma perspectiva de Desenvolvimento, *"encarado como um processo de natureza multi-dimensional, tendo o ser humano como preocupação central. Nele se inscrevem questões como a melhoria generalizada das condições de vida material das populações, de acesso aos meios que garantam o seu bem estar, o progresso da igualdade de oportunidades e liberdades cívicas e políticas, a protecção do ambiente, etc."* (J.F. Almeida et al 1994: 4).

Em função do exposto, privilegia-se o Desenvolvimento de base territorialista onde a dimensão local assume o *"objectivo fundamental da satisfação efectiva das necessidades básicas de toda a população através do uso integral dos seus próprios recursos"* (Henriques,1986:41), contra uma perspectiva inspirada no paradigma funcionalista em que *"os objectivos e estratégias de desenvolvimento orientam-se fundamentalmente para a maximização do crescimento económico"* (1986: 40).

Do que atrás se evidencia, verifica-se que o Homem é o expoente máximo do paradigma preconizado, logo ele será o motor deste modelo de desenvolvimento; mas para o efeito ele deverá ser dotado de todos os meios, consistindo esses meios num programa de formação adequado às necessidades locais , a fim de levar por diante os objectivos do Desenvolvimento Local /Municipal.

E tudo isto, porque estamos prestes a virar a página do século e do milénio, os quais herdarão os desafios colocados pelas revoluções tecnológica e informática. *"A melhor forma de enfrentar esses desafios é estar técnica e conceptualmente apetrechado para os encarar com os diversos rostos que eles assumem. Daí, que*

*as acções formativas desempenhem um papel importante no quotidiano autárquico... Por isso quanto melhor formados estiverem os funcionários autárquicos, mais estreita, produtiva e eficaz será a relação dos aparelhos autárquicos com os cidadãos" (Letria, 1994:21).*

É notório que uma parte considerável das autarquias está na recta final da sua primeira fase de actuação orientada para a construção de infraestruturas básicas e construção de equipamentos.

Na actualidade, *"o grande desafio que começa a colocar-se às autarquias, é o de intervir de forma decisiva no curso do Desenvolvimento Local. Tal tarefa, é incomparavelmente mais complexa que a fase anterior, pois são mais diversificadas as áreas de intervenção ..."* (Lopes, 1990:7). Tais áreas pressupõem uma formação adequada a cada uma das especificidades, o que obriga a um grande esforço. Todavia, só esse investimento possibilitará a concorrência, a competitividade, em suma a modernização das estruturas autárquicas.

O trabalho que se desenvolve apresenta-se estruturado em três partes. Na primeira parte dá-se conta do delineamento geral onde se incluem três capítulos: o primeiro - justifica o tema e os objectivos; o segundo, versa sobre a problemática conceptual da formação e do desenvolvimento local/municipal - traçando um historial do binómio desenvolvimento/formação numa óptica de complementaridade; por fim o capítulo III debruça-se sobre a metodologia, desde o universo de estudo à conceptualização das variáveis, até aos instrumentos de análise - inquéritos por questionário e por entrevista, culminando na forma como foram analisados os dados.

A segunda parte, versa sobre a contextualização, onde a formação autárquica em Portugal é retratada cronologicamente desde a génese à evolução que teve até aos dias de hoje. Nesta parte integra-se o quarto capítulo, o qual aborda a institucionalização da formação profissional na administração pública e na administração local. Neste capítulo insere-se ainda um sub-capítulo que tem a preocupação de evidenciar a institucionalização do C.E.F.A., a importância da Formação e o Curso de Administração Autárquica nos seus aspectos essenciais, designadamente os normativos.

A terceira e última parte integra o quinto capítulo, que relata o papel da formação autárquica no desenvolvimento local/municipal através da análise e interpretação dos dados, onde é exaltado o desempenho dos recursos humanos nas autarquias locais e se destaca o balanço da formação no Pólo do C.E.F.A. em Beja. Evidenciam-se ainda os contributos desta formação para o desenvolvimento preconizado. Traçam-se também alguns caminhos da formação para este Pólo desconcentrado. Por fim tecem-se algumas considerações finais, tidas como recomendações a ter em conta no delineamento de políticas formativas para estas figuras de Pólos de formação autárquica.

**PRIMEIRA PARTE**  
**DELINEAMENTO GERAL DO ESTUDO: O TEMA, A**  
**CONCEPTUALIZAÇÃO E METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO**

## CAPÍTULO I - O TEMA

### 1 - Justificação do Tema

Um trabalho de investigação não é fruto do mero acaso, mas sim consequência de um conjunto de experiências e motivações, não só pessoais, como também profissionais.

O tema em presença- *"O Papel da Formação Autárquica no Desenvolvimento Local/Municipal :o caso particular do Pólo do C.E.F.A. em Beja"*., é o resultado das múltiplas vivências e experiências do autor, que o impelem a aprofundar e explorar uma área imprescindível ao desenvolvimento- que é a formação dos recursos humanos.

Esta formação é consequência de uma necessidade - modernizar a Administração Pública/Autárquica, porque a mesma não tem respondido eficazmente aos anseios das populações. Contribuindo para esse facto, o baixo investimento feito nos equipamentos e sobretudo nas pessoas. Este é efectivamente o problema sociológico que esteve na génese desta abordagem e que despoletou uma vontade de o desmembrar e se possível encontrar caminhos para o seu combate, com vista a um verdadeiro processo de desenvolvimento da sociedade onde nos inserimos.

Considere-se de igual modo o facto de conhecer o meio onde pretende efectuar o estudo, pois o autor nele tem vivido a maior parte da sua vida. Desde logo sentiu como um dever moral não ser mais um a ignorar este espaço e as relações que aí se estabelecem, mas antes tentar fazer alguma coisa em prol de uma

zona que se vê confrontada com estrangulamentos de diversa ordem, que obrigam a mesma a pagar custos muito elevados.

Lembre-se, para o efeito, que o Alentejo e o Baixo-Alentejo em particular acusam os índices de desenvolvimento mais baixos do continente português, desde a educação, formação profissional, ao PIB per-capita, passando pelo VAB, produtividade, entre outros.

É provável que a especialização da cultura cerealífera extensiva, sem grande competitividade, e a escassa diversidade das actividades económicas, tenham dificultado a possibilidade de investimento e a fixação dos recursos humanos. Daí que, não seja surpreendente a sub-região registar uma densidade populacional de 17 hab./km<sup>2</sup> (o Alentejo 20 e o Continente 114). Por seu turno, a mesma conheceu uma grande rarefacção desde 1960 e, só no último decénio, teve uma variação negativa de 10% no seu crescimento populacional.



**QUADRO Nº1 - Densidade populacional e variação da  
população ao longo da última década (1981-1991) por nuts <sup>1</sup>**

Sub Região	População Residente		Áreas Km2	Den. Pop.(Hab/Km2)		Var. 81/91 %
	1981	1991		1981	1991	
<b>Alto Alentejo</b>	135.852	128.687	5935.4	23	22	-5.3
<b>Alen. Central</b>	180.480	173.216	7228.9	25	24	-4.0
<b>Baixo Alent.</b>	158.957	143.020	8503.4	19	17	-10.0
<b>Alent. Litoral</b>	103.141	98.519	5262.3	20	19	-4.5
<b>Região Alent.</b>	578.430	543.442	26929.9	21	20	-6.0
<b>Continente</b>	9.336.760	9.363.268	88789.40	105	105	0.50

Fonte: Recenseamento Geral da População Portuguesa, Resultados Definitivos dos Censos, 1991, Lisboa, INE

Tais consequências reflectem-se nas estruturas da população: baixo peso dos jovens e aumento dos idosos, cuja dependência no período referido passa respectivamente de 34.6% para 28.6% e de 27.4% para 32.3%, conforme se pode verificar no quadro n.º 2, cujo índice de envelhecimento sobe de 79% em 1981, para 112,9% em 1991.

<sup>1</sup> (1) Nomenclatura de Unidades Territoriais, criada para fins estatísticos, cuja delimitação geográfica foi estabelecida pelo Dec-Lei 46/89 de 15 de Fevereiro, designa na Região Alentejo - o espaço Regional a que corresponde o Distrito de Beja, o de Évora e de Portalegre, bem como os Concelhos de Alcácer do Sal, Grândola, Santiago do Cacém e Sines (PIDDBEJA, 1ª Fase, Sistema Físico - Social).

**QUADRO Nº2 - Índices de Evolução da Estrutura Etária da População  
Residente no Baixo-Alentejo, Alentejo e Continente entre 1981 e 1991 (%)**

ÍNDICES REGIÃO	DEPENDÊNCIA DOS JOVENS		DEPENDÊNCIA DOS IDOSOS		ÍNDICE DE ENVELHECIMENTO	
	1981	1991	1981	1991	1981	1991
BAIXO ALENTEJO	34,6	28,6	27,4	32,3	79,1	112,9
ALENTEJO	32,8	28,0	25,3	30,2	77,2	108,0
CONTINENTE	39,9	29,0	18,1	20,4	45,4	68,0

Fonte: Gabinete de Estudos Demográficos (1993) e Recenseamento Geral da População Portuguesa  
Resultados Definitivos dos Censos 91, Lisboa: I.N.E. (Instituto Nacional de Estatística)

Perante este quadro, surge um problema fulcral: qualquer país ou região que aspire ao desenvolvimento *"como processo pelo qual uma população melhora a qualidade da sua vida de uma forma durável e continuada"* (Ferrinho 1991:7), não pode fazê-lo ignorando as pessoas, que constituem um factor determinante nas políticas de modernização, de qualidade e de eficácia. Ao analisarmos as estruturas populacionais constatamos que os recursos humanos têm escasseado. Para além disso, terão de ser acompanhados por uma efectiva formação, um meio de valorização imprescindível em todos os processos de desenvolvimento.

Acrescente-se também que foi no espaço alentejano que o mentor desta tese desenvolveu o seu trabalho de licenciatura em Sociologia- *"Ano 2000: Os Grandes Desafios de Natureza Sócio-Demográfica no distrito de Beja* (1992), onde

percebeu melhor as dinâmicas populacionais, ganhando assim, incentivos para explorar mais aprofundadamente esta "sub-região".

A par de todos estes elementos, profissionalmente desempenha funções na Área do Planeamento e Desenvolvimento Regional /Local, constituindo a Formação Profissional Autárquica um dos seus pilares. Aproveita assim a oportunidade de poder sistematizar, investigar e aprofundar o "*know-how*" já adquirido no campo do Desenvolvimento que constitui essencialmente a valorização das pessoas.

É verdade que o interesse pela temática prende-se sobremaneira com a já referida implicação no binómio: Desenvolvimento Local/Autárquico - Formação Profissional, na medida que o autor assumiu as funções de coordenador da Formação Autárquica em Janeiro de 1993 (aquando da desconcentração da formação para o sul do país, com a criação do Pólo do C.E.F.A. em Beja), designado pela Associação de Municípios do Distrito de Beja, entidade que acolheu o Pólo, não se poupando a esforços, apostando na modernização das autarquias suas associadas. Eis uma das razões que, por si só, seria mais que suficiente para presidir à eleição desta temática, atendendo a que nesta área e de acordo com a revisão bibliográfica efectuada, praticamente não existem trabalhos científicos/académicos, sobretudo ao nível do balanço e perspectivas para a zona de influência dos Pólos desconcentrados da formação autárquica.

Antes de encerrar este breve capítulo, e uma vez já justificadas as razões que estiveram na origem desta opção, evidencie-se que o desenvolvimento de qualquer território, passa necessariamente por aquilo que seja possível fazer em prol do

desenvolvimento de base local, de forte identidade, que tem a sua expressão nas comunidades locais, cujo rosto mais evidente está espelhado nas autarquias locais.

## **2 - Objectivos e hipóteses**

Após ter inscrito anteriormente as razões que justificam a escolha do tema, bem como a contextualização do problema, enunciar-se-ão agora, alguns objectivos que nortearão a investigação a empreender, decorrentes quer do conhecimento que o autor detém sobre o meio, quer das experiências e inquietudes acumuladas ao longo do período que medeia entre 1993-1995, em que foi possível a sua inserção na Formação Autárquica e no Desenvolvimento Local /Municipal.

Permita-se afirmar que todo aquele percurso formativo desde a criação do C.E.F.A. em 1981, e mais tarde a constituição de pólos desconcentrados, só foi possível graças à percepção de que o paradigma funcionalista do desenvolvimento, de cariz eminentemente economicista, teria que ceder lugar a um paradigma de índole mais territorialista, onde é possível aproveitar os recursos e energias existentes num território, fazendo-se assim justiça ao desenvolvimento endógeno e integrado.

Admita-se, sem margem para muitas dúvidas, que o desenvolvimento de um país, de uma região, passa necessariamente pelo investimento que deve ser feito nas pessoas. Nesta perspectiva, a Formação Profissional constitui um factor decisivo e

crucial para a modernização da Administração Pública, dando assim, um contributo para o desenvolvimento da pessoa humana, para a sua valorização e potenciação, enquanto elemento activo e imprescindível para o desenvolvimento das sociedades.

## 2.1- Objectivos

De acordo com Cervo "*os objectivos podem definir a natureza do trabalho, o tipo de problema a ser seleccionado e o material a recolher*" (Marconi/ Lacatos 1990:22), deste modo, estudar-se-á - O papel da Formação Autárquica (na sua modalidade inicial e designadamente o Curso de Administração Autárquica compreendido entre 1993e 1995, desde a altura da criação do Pólo do C.E.F.A. em Beja) no Desenvolvimento Local/Municipal.

### Assim pretende-se:

- 1 - Analisar a relevância da Formação Autárquica para o aumento de competências, da mudança de comportamentos e da melhoria das qualificações profissionais dos recursos humanos nas Autarquias Locais.
- 2 - Constatar da contribuição da Formação Autárquica para o Desenvolvimento Local/Municipal.
- 3 - Perspectivar a Formação Autárquica no Pólo do C.E.F.A. em Beja.

Delineados os objectivos para o cômputo do trabalho, seria altura de lançar as hipóteses, que têm como função "*propor explicações para certos factos e ao mesmo tempo orientar a busca de outra informações* (Marconi/Lacatos 1990: 24). É verdade que as hipóteses servem de guia ao processo de investigação. Todavia, a sua formulação irá depender do tipo de estudo a empreender. Assim se se tratar de "*estudos de carácter exploratório ou descritivo dispensa-se a sua explicitação formal*" (Marconi/Lacatos 1990:26), pois as mesmas serão desenvolvidas no decurso da pesquisa.

Em virtude do exposto, a pesquisa a desenvolver tem carácter exploratório "*tendo como principal finalidade desenvolver, esclarecer, e modificar conceitos e ideias, com vista na formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores*" (Gil 1991:4) Embora haja intenção, e com base nos objectivos e a partir de dados empíricos, perspectivar o modelo estrutural - formativo para o Pólo do C.E.F.A., que por ora dispensará a explicitação formal das hipóteses de trabalho.

## **CAPÍTULO II - A PROBLEMÁTICA CONCEPTUAL DO DESENVOLVIMENTO *VERSUS* FORMAÇÃO**

### **1 - O Desenvolvimento - Desenvolvimento Local/Municipal**

A problemática da Formação Autárquica no processo de Desenvolvimento dirige-se de forma directa às autarquias, mas nele estão implicados todos os munícipes, pela qualidade dos serviços que podem auferir.

Desta forma constituirão tópicos de discussão e aprofundamento - o Desenvolvimento, sobretudo o Local/Municipal, como motor imprescindível na prossecução da Formação Profissional, designadamente a Autárquica.

Se é verdade que já existem vários estudos ao nível do Desenvolvimento e da Formação Profissional, o mesmo não se poderá dizer da Formação Autárquica, sobretudo desde a sua implementação em Beja, pois na prática não existem trabalhos científicos. Daí, a assunção deste estudo, que pressupôs uma demorada pesquisa e uma exaustiva revisão bibliográfica. Em rigor, serão aqui referenciados alguns autores, cujas obras abordam aspectos e conceitos tidos como mais oportunos e que constituem o suporte desta pesquisa.

Conforme já fora evidenciado, o problema em estudo gira em torno do binómio: Desenvolvimento Local/Formação Profissional Autárquica, que se fundem num só - Desenvolvimento. Relativamente ao qual importará referir as suas várias acepções - embora não seja difícil concebê-lo como um processo de mudança, orientado para a melhoria das condições de vida das pessoas; também não é difícil

entendê-lo como uma questão já tão antiga como os próprios desequilíbrios existentes.

O Desenvolvimento *"pode ser encarado como um processo de natureza multidimensional, tendo o ser humano como preocupação central. Nele inscreve questões como a melhoria generalizada das condições de vida material das populações, de acesso aos meios que garantam o seu bem-estar (habitação, saúde, educação, segurança social, etc.), o progresso da igualdade de oportunidades, liberdades cívicas e políticas, a protecção do ambiente ..."*( Almeida et al, 1994:4).

A ideia de Desenvolvimento, segundo Greff, citada na obra de J. M. Henriques, enaltece uma especificidade enquanto considera este como *"um processo de diversificação e de enriquecimento das actividades económicas e sociais sobre um território, a partir da mobilização e da coordenação dos seus recursos e das suas energias, será o produto dos esforços da sua população e pressuporá a existência de um projecto de desenvolvimento integrando as componentes económica, social e cultural. Finalmente, fará de um espaço de contiguidade física, um espaço de solidariedade activa"*(Henriques, 1990:29). Assim, o desenvolvimento na sua acepção local, levou bastante tempo a ser compreendido.

É verdade que, sem pretendermos mergulhar na génese do Desenvolvimento, uma coisa é facto, ele teve a sua origem na Revolução Industrial, na medida em que é o culminar de um conjunto de alterações significativas, quer ao nível económico, cultural, social, filosófico e político. Assiste-se então à repercussão de novos



instrumentos e novas formas de organização, novas formas de pensar e obviamente novas ambições. Deste corolário, nasce a ideia de crescimento económico, que haverá de ser o remédio para todos os males. Contudo, a chave do progresso não tinha sido encontrada e contrariamente à ilusão criada, a Humanidade parece não ter caminhado para uma melhoria das suas condições de vida, nem para uma maior justiça social, conforme a História nos vem ilustrando.

O modelo, iniciado com a Revolução Industrial, era estruturalmente injusto na medida em que veio acentuar os desequilíbrios. Tal injustiça estrutural "*consistia na sua incapacidade para articular e conjugar as três dimensões do ser humano: a individualidade, a sua relação social ou dimensão colectiva e a sua intimidade com a Natureza ou a consciência ecológica*"(Amaro 1990 a:455).

Todavia, o Desenvolvimento dos anos 50/60, confundiu-se com o crescimento económico, ou seja, era interpretado como "*o aumento da dimensão de uma unidade, quase sempre a nação expresso em produto global*" (Perroux 1987:54), levando ao aumento da dependência, com a especialização das economias desenvolvidas. A ideia de Desenvolvimento, nesta perspectiva foi considerada como um conjunto de valores assumidos como mitos, desde o economicismo, industrialismo, produtivismo e tecnologismo, consumismo, urbanismo, etnocentrismo e individualismo. Como podemos constatar, nesta concepção não há lugar para as dimensões sociais, culturais e ecológicas do Desenvolvimento, mas sim para o aumento das dependências das economias desenvolvidas.

Nos anos 70 as preocupações centraram-se na afirmação de estratégias de crescimento - satisfação das necessidades básicas e redistribuição do crescimento. Chegada a crise petrolífera, assiste-se a uma quebra do crescimento e instabilidade da economia mundial. Estas são perspectivas de carácter exclusivamente económico, que não constituem alternativas aos problemas da Humanidade. Por outro lado, qualquer política de desenvolvimento, *"deve favorecer os dinamismos do Homem, que se ligam aos movimentos naturais e à qualidade de vida da população"* (Perroux, 1987:59), ou seja, permitir às sociedades, capacidades de se desenvolverem no seu todo.

Perante o exposto não é difícil diagnosticar uma crise do modelo de Desenvolvimento, de base funcionalista, que tem orientado o Homem no decurso deste século. Tal modelo encontra *"as raízes da sua fundamentação teórica no pensamento económico neoclássico e na polémica em torno do crescimento equilibrado... caracterizando-se pelo pressuposto de que o desenvolvimento é desencadeado inicialmente apenas em alguns sectores ou áreas geográficas e se difunde com o tempo aos outros sectores e a todo o sistema espacial"* (Henriques, 1990:35).

Para o autor acima citado (1990) a concepção de desenvolvimento dos funcionalistas não se distingue substancialmente da problemática do crescimento económico, em relação à qual se destacam os seus traços fundamentais:

- O desenvolvimento é percebido como evolução do sistema produtivo, que se torna mais eficiente por via da acumulação de capital e progresso tecnológico,

permitindo deste modo, a satisfação das necessidades humanas materiais. Onde os objectivos e os processos são vistos em termos meramente económicos;

- admite-se a existência de um quadro de relações sociais sem conflitos;
- pressupõe que a satisfação das necessidades humanas ocorra através de comportamentos individuais de consumo;
- generaliza-se a convicção implícita que os problemas humanos podem ser resolvidos através da acumulação de capital;
- a dicotomia entre países ricos e países pobres assenta directamente no P.N.B.;
- quando o crescimento económico não é suficientemente rápido, tal facto deve-se à existência de obstáculos ao desenvolvimento, radicando tal ideia na convicção de que os países em desenvolvimento são desviantes em relação à experiência ocidental;
- o subdesenvolvimento é consequência do "atraso" económico e ocorre por falta de eficiência produtiva.

No decurso do que se evidencia os fundamentos teóricos do paradigma funcionalista, assim como da concepção de desenvolvimento em que assentam, tanto os objectivos como as suas estratégias, orientam-se essencialmente para a maximização do crescimento económico, primando pela implementação de políticas

"de cima para baixo", baseadas num planeamento central e numa economia controlada, valorizando substancialmente a industrialização e a urbanização.

São vários os autores que lhe tecem algumas críticas, para além de J. M. Henriques, também Perroux (1987), Roque Amaro (1992), entre outros. Críticas que perspectivam o séc. XXI noutra horizonte, uma vez que nos deparamos com mudanças a vários níveis - científico, tecnológico, comunicacional e organizacional. Constituindo, sem dúvida, condições válidas para a construção de uma sociedade melhor informada, mais comunicativa e criativa, mais participativa e solidária.

Em virtude do que atrás foi dito, com Roque Amaro, fala-se do desenvolvimento, como processo de libertação do ser humano de todos os condicionalismo que, até aqui, o impediram de se realizar como ser individual, social e ambiental. O que quer dizer que o desenvolvimento das sociedades humanas não poderá continuar a ser avaliado, exclusivamente, por critérios quantitativos, mas pela sua qualidade, onde se incluem os vários elementos que compõem os ambientes numa interacção permanentemente em solidariedade.

Aquela interacção deve basear-se em princípios de autonomia e participação de modo que cada espaço social possa assegurar uma relação aberta com a região mais vasta em que se insere e em que o respeito pelas especificidade, necessidades e capacidades próprias, constituam os pilares essenciais em que assente o novo processo de desenvolvimento.

De acordo com Amaro (1990 a) o novo conceito de Desenvolvimento não tem por base nenhum modelo rígido, mas tantos quantos os espaços e percursos



sócio-culturais, inscrevendo-se numa lógica circular, sistémica, integradora, que se caracteriza pela interpenetração das três dimensões do ser humano (individual, colectiva e ambiental), e por uma ruptura, que exige verdadeiros actores sociais e não apenas simples figurantes.

Da mesma forma, Perroux (1987) refere que o novo Desenvolvimento tem de ser global, integrado e endógeno. Global, porque devemos ter uma visão de conjunto, incluindo as condições do homem e a grande variedade dos aspectos a ele inerentes. Endógeno, sobretudo porque apela às forças e aos recursos de uma dada região, bem como à sua valorização e utilização. Integrado, dado que o objectivo final é a articulação de todos os factores num mesmo conjunto.

Convém, contudo não esquecer a ideia de Simões Lopes, de que *"Desenvolvimento e Desenvolvimento Regional são apenas uma e a mesma coisa: todo o Desenvolvimento tem de ser Desenvolvimento Regional"* (Lopes, 1987:9). A partir daqui dir-se-à que o Desenvolvimento só é desenvolvimento se partir de unidades territoriais de menor dimensão.

Ao propósito acima mencionado, a História mostra-nos que tal premissa tem razão de ser. Veja-se o que a este propósito nos refere Roque Amaro *"a crise de soberania e identidade e das respectivas redes de solidariedade, de base territorial, nacional, em face do reforço e domínio cada vez maior das lógicas territoriais supranacionais e transnacionais, abriu brechas na "fortaleza" Estado-Nação, por onde se infiltram e ganham espaço de manobra as aspirações e afirmações de base regional e local"* (Amaro, 1991:14).

Segundo J.M. Henriques (1990), os paradigmas funcionalista/fordista não davam respostas às comunidades locais na medida em que não permitiam a identificação de prioridades de intervenção em torno das dimensões que não são económicas, não facilitando assim a identificação de uma dimensão local.

Desta forma o paradigma territorialista tem vindo a constituir-se através da aglutinação de esforços de resistência conceptual da problemática do Desenvolvimento Regional e ao qual se atribuí a proposta recente do Desenvolvimento Regional/Endógeno. Ainda à luz desta corrente e segundo aquele autor , *"a experiência portuguesa mostra-se extremamente interessante e rica de exemplos demonstrativos da possibilidade de intervenção municipal na promoção de um estilo de Desenvolvimento alternativo às concepções e estratégias dominantes"* (Henriques, 1990: 14).

Como já tivemos oportunidade de referir, o estilo de desenvolvimento alternativo aos modelos tradicionais é o paradigma territorialista que pressupõe em síntese *"que o desenvolvimento se alcança através da mobilização integral dos recursos das diferentes regiões para a satisfação prioritária das necessidades das respectivas populações"* (Henriques, 1990: 51). Tal paradigma assenta numa base de decisão a partir das comunidades locais, cujo processo ocorre "de baixo para cima", levando á promoção dos circuitos económicos e sociais geradores de desenvolvimento de nível local.

O novo modelo de desenvolvimento - o territorialista, assenta nalguns valores fundamentais que, segundo J. M. Henriques (1990), passamos a designar:

- a satisfação das necessidades básicas de todos os membros da sociedade entendida como melhoria das condições de vida da população de qualquer território quer em termos quantitativos, quer qualitativos;
- o desenvolvimento deverá ser determinado pela população de um qualquer território, com base na mobilização integral de todos os seus recursos naturais, humanos e institucionais, com vista à satisfação das suas necessidades básicas;
- o desenvolvimento deverá ser equitativo e comunitário por natureza;
- o desenvolvimento deverá assentar num elevado grau de autodeterminação territorial;
- deverá ser um desenvolvimento centrado nas pessoas e não nos lugares;
- o crescimento económico deverá ser definido selectivamente, orientado para a redistribuição, tendo como prioridade máxima um envolvimento de toda a população numa actividade produtiva (por exemplo a criação de emprego);
- o desenvolvimento pressuporá sempre estruturas de tomada de decisão a várias escalas.

Este Modelo faz apelo á mobilização de todos os recursos existentes nas comunidades territoriais, com vista à satisfação das necessidades fundamentais das populações. Podemos dizer que se patenteia um desenvolvimento a partir de dentro, ou seja a partir das potencialidades endógenas, feito por e para indivíduos, grupos

sociais e comunidades organizadas territorialmente, em sintonia com os aspectos sociais, económicos e políticos existentes nessas comunidades.

Para o cumprimento do que se evidencia, ou seja, como estratégias alternativas para a integração territorial de um desenvolvimento do tipo local e "*from below*" (endógeno) existem segundo Stohr, 1983, (citado em Henriques: 61-63) alguns princípios que ajudam à consolidação do modelo explicitado e que passamos a enunciar:

- reforço das competências decisórias político-administrativas endógenas,
- promoção da identidade cultural como forma de evitar a colonização socio-cultural do exterior;
- prioridade à mobilização dos recursos regionais;
- prioridade à diversificação sectorial e funcional;
- valorização de soluções tecnológicas diferenciadas;
- elevação de mecanismos territoriais de auto-regulação e adaptação;
- igualização dos termos de troca e das condições de acumulação entre as áreas centrais e periféricas;
- promoção da inovação regional endógena.



Para a integração territorial do desenvolvimento em referência, não existem instrumentos tipo. Contudo, alguns exemplos poderão contribuir para "autodeterminação selectiva" e que segundo Herzog (1980) (citado em Henriques, 1990) se consideram: a retenção na região de valor acrescentado; a selecção de tecnologias diferenciadas com vista à mobilização integral de recursos abundantes e não para a minimização do uso de recursos escassos; o reforço unilateral da acessibilidade a favor das áreas periféricas; a valorização da interacção intra-regional através de sistemas de transportes e comunicações; o reforço das atribuições e competências e da autonomia financeira das autarquias locais; a importância da formação profissional; e criação de organizações orientadas para a promoção do desenvolvimento local onde se incluem as Associações de Municípios (vocacionadas para o desenvolvimento do planeamento regional e local), sociedades de desenvolvimento local, entre outras.

Com Roque Amaro (1991), este modelo de base territorialista, eleva o partenariado, a identidade e a solidariedade que constituem os pilares do novo Desenvolvimento Local. Este paradigma pode ser entendido como defensor dos Recursos Humanos, onde se *"exige a ruptura com orientações tradicionalistas e uma nova forma de encarar o ensino-formação. Porque não há um novo paradigma produtivo sem um novo paradigma de ensino-formação"*.(Kóvacs 1993).

Partindo do princípio que não haverá Desenvolvimento sem Formação dos Recursos Humanos, passar-se-à agora à explicitação dos conceitos da Formação, imprescindíveis para a compreensão deste trabalho e que constituem o segundo ponto deste capítulo.

## 2 - A Formação

### 2.1- A Formação Profissional

Muitas obras e discursos têm sido trazidos à ribalta da discussão acerca da conceptualização em torno da Formação Profissional, para os quais não escasseiam argumentos, mas de facto nem todos se adequam ao momento actual, uns porque têm a ver com o momento histórico, outros porque se prendem com a cultura e ideologia dos seus mentores.

Todavia, importará retirar do vasto rol da conceptualização a melhor adequabilidade à realidade, a qual procuramos apetrechar e modernizar - que é o desenvolvimento dos Recursos Humanos e, neste caso concreto nas autarquias locais.

O que atrás se disse, só faz sentido se se apresentar um conjunto de pontos de vista sobre o que é Formação Profissional. Assim, para Regnier *"a formação profissional é um conjunto de processos pelos quais conhecimentos técnicos, habilidades e atitudes são criados e desenvolvidos no emprego, com a finalidade de atender a uma boa produção em sua função e na sua carreira, bem como ao seu perfeito ajustamento funcional. Portanto a formação profissional tem como objectivo: eficiência no trabalho actual, qualificação para trabalhos mais complexos e integração do indivíduo no meio, logo com interesses empresarial e social"* (citado em Dantas, 1987 : 1-2).

Ainda na óptica de Régnier a formação deve ser encarada na sua globalidade sob duas perspectivas fundamentais: a formação técnica e a formação humanizada, designadamente:

- *"A formação técnica visa a preparação para a execução de uma determinada tarefa; relaciona-se com objectivos imediatos; produz resultados práticos e visíveis a curto prazo, quando eficaz favorece os lucros rápidos; contudo tem algumas limitações na medida em que não é aplicável a situações que exigem especificamente os contactos humanos.*
  
- *Enquanto a formação humanizada é mais complexa e abrangente; é extraordinariamente envolvente no que concerne ao seu campo de acção; abrange matérias desde à comunicação na empresa, passando pela orientação psicológica do empregado até às condições ambientais e psicológicas do mundo real do trabalho; visando para além de uma maior e melhor produtividade, o bem-estar social e o desenvolvimento do homem como ser individual embrenhado numa organização; procura ver o homem como uma totalidade e não como simples apêndice de uma máquina; tenta conciliar os interesses empresariais e individuais."*(Citado em Dantas: 1987:12).

Newton Ramalho diz que a *"Formação Profissional visa actuar sobre o binómio Homem Trabalho, estimulando o indivíduo a actuar sobre ele a fim de aprimorá-lo, tendo em vista as consequências desse aprimoramento na execução do trabalho que lhe competir."*(Ramalho, 1977:40)

Ainda segundo o mesmo autor (1977) a formação profissional não está circunscrita ao trabalho a ser executado, incidindo também sobre:

- o problema da moral, da ética, da manutenção de um sadio *esprit-de-corps* e do desenvolvimento das aptidões naturais do indivíduo;
- a compreensão, pelo indivíduo, dos objectivos finais da empresa em que trabalha, da Administração como um todo, do serviço que a formação profissional visa actuar sobre o binómio "homem-trabalho". Estimula o indivíduo e actua sobre ele a fim de aprimorá-lo, tendo em vista as consequências desse aprimoramento que presta à comunidade e da importância da sua parte nesse conjunto;
- o problema da promoção, no sentido de tornar efectiva a real existência de uma carreira, e especialmente quanto ao acesso a cargos do mais alto nível;
- o estágio probatório, a fim de torná-lo concreto instrumento de aferição; as transferências, readaptações e colocações, de maneira a tornar o indivíduo mais útil e mais eficiente na função ou sector que melhor corresponder ao seu pendor vocacional ou às suas condições peculiares.

Em função deste conceito global, parece não existir um tipo único e modelar de formação profissional. Pelo contrário, *"é preciso termos em mente o binómio homem-trabalho: os métodos a escolher dependem dele e variam de caso para caso. A partir daí, também se optará por um dos dois pilares básicos da formação profissional - individual ou em grupo- e poderá ser levada a cabo: no próprio local de trabalho ou em cursos; em institutos ou outros estabelecimentos de ensino*

*especializados. Embora para N. Ramalho os termos formação profissional e aperfeiçoamento possam ser considerados sinónimos, já a educação é um processo permanente, visando o aperfeiçoamento da personalidade do indivíduo. Assim, em contraposição, a formação profissional aparece-nos como algo mais limitado e com o objectivo definido de capacitar um trabalhador em uma determinada técnica ou num sector restrito do conhecimento" (Dantas, 1987:5)*

Duque e Galvão afirmam que quanto aos fins "*a formação profissional é um conjunto de funções pelo qual a organização situa os seus elementos integrantes em relação aos seus objectivos e às metas que de maneira mais rentável possível se propõe atingir, com essa finalidade buscando partir das aptidões dos formandos para neles desenvolver conhecimentos e habilidades que lhes sirvam como instrumento adequado ao melhor desempenho nas suas tarefas específicas (1982:41).*

Quanto aos meios, os autores afirmam que "*a formação profissional é um macro-sistema educativo de características definidamente intensivas e concentradas, em que a segmentação de informação e actividades se alia ao estabelecimento de estreitas relações de causa-efeito e, muitas vezes, acerto-erro, para qualificar os formandos para o eficiente desempenho de um determinado trabalho como um todo ou de uma das suas partes ou fases em especial" (Duque e Galvão, 1987:41).*

Os autores citados não pretendem reduzir o homem apenas a uma das partes, mas sim envolvê-lo se possível num processo total de trabalho. Na medida em que "*a formação profissional deve visar contribuir de forma específica para que o*

*indivíduo se apetreche de novas condições psicológicas e mentais, para que, gradativamente mas seguramente, prossiga numa caminhada de auto-consciencialização e de realização pessoal"*(Dantas, 1987: 5).

Por forma a dar-mos uma visão mais alargado do conceito em análise e corroborando com a linha acima evidenciada, José Serson considera a formação profissional *"como um dos mais poderosos instrumentos de acção directa de racionalização, senão o melhor, por serem os seus resultados mais efectivamente sensíveis na elevação da eficiência, ao ensinar continuamente ao trabalhador como, aplicando esforços cada vez menor, obter de si, do seu trabalho e do conjunto dos trabalhos, produção cada vez maior."*(Citado em Dantas 1987:6).

À semelhança dos últimos antecessores referenciados, Serson também não encara a formação apenas como um instrumento que vise exclusivamente a melhoria dos padrões de trabalho. A este propósito, *"existe por parte da empresa a obrigação de levar a cabo uma assistência educacional, que teria como características fundamentais: elevar o nível de vida do trabalhador; inculcar novos conhecimentos, mesmo que não directamente ligados à tarefa, e dos quais o trabalhador se irá servir para melhorar a sua existência; não proporcionar uma compensação material para a empresa; ao contrário do adiestramento, assumir mais uma forma de doação do que investimento"* (Citado em Dantas, 1987: 6).

Os conceitos já delineados ficarão mais explícitos se recorrermos a McFarland, quando afirma *"os termos formação profissional e educação relacionam-se estritamente mas os seus significados têm distinções importantes. A*

*formação profissional ocupa-se de distribuir (fornecer) técnicas específicas para propósitos particulares. Educação é um termo mais amplo que inclui o desenvolvimento da pessoa total, social, intelectual e fisicamente considerada.*

*Assim, a formação profissional é só uma parte do processo total de educação. A educação está relacionada mais especificamente com os conceitos de crescimento e desenvolvimento que a formação profissional" (Dalton E. Mc Farland 1972:358).*

Em síntese, sabemos que muita literatura poderia ser percorrida, contudo apenas nos limitámos àqueles conceitos que de certo modo têm uma relação directa com o tema que estamos a investigar, designadamente: formação profissional, educação, aperfeiçoamento e desenvolvimento individual. No entanto, de entre estes conceitos e apesar das suas semelhanças, convém distinguir formação profissional de desenvolvimento pessoal ou individual. Quanto ao primeiro ele liga-se directamente à preparação do trabalhador com vista a executar uma ou várias tarefas, enquanto o segundo está preocupado com a pessoa como ser total, fazendo-a tomar consciência da sua complexidade, permitindo-lhe um crescimento adequado aos ambientes que a rodeiam.

No decurso da linha de pensamento descrita podemos afirmar que "*qualquer iniciativa de formação deverá assegurar não só a aquisição de conhecimentos e competências profissionais indispensáveis ao exercício de uma profissão, mas também contribuir para o desenvolvimento de competências como as de cooperação, entreajuda, partilha da responsabilidade, iniciativa, de organização ou de decisão*" (L.B.S.E., 1986, artº19), o que se insere nos objectivos definidos no

Livro Branco Comunitário em matéria de ensino/formação, como competências estratégicas.

*Logo, "o reconhecimento de que o factor humano é essencial á actividade, à competitividade e prosperidade económica, quer se trate de conhecimentos ou de competências bem precisas ou de qualidades menos tangíveis, como a capacidade de adaptação, a abertura à mudança ou o espírito de iniciativa, bem como da essencialidade do papel da educação nesse desafio, vem recolocar o papel da formação no seio das preocupações das sociedades actuais" (Cabrito, 1994:37).*

Em função do exposto e de acordo com a integração destes conteúdos num processo que promova o desenvolvimento das sociedades, vamos deter-nos, por ora, nos aspectos e conceitos específicos da Formação Autárquica.

## **2.2 - A Formação Autárquica**

### **2.2.1 - Generalidades e aspectos essenciais da Formação Autárquica**

O Centro de Estudo e Formação Autárquica promove desde 1981 cursos de formação, dirigidos aos funcionários das autarquias. É neste sentido que se orienta o presente trabalho, na medida em que o direito à formação profissional na Administração Pública se desenvolve num quadro integrado de gestão e racionalização dos meios existentes.



A formação autárquica deve adequar-se ao regime de carreira, tendo em vista aumentar a eficácia e a eficiência dos serviços, através do melhor nível do desempenho individual, sem prejuízo dos processos de recrutamento e selecção.

A formação na Administração Pública pode ser inicial e contínua. Além disso, será importante delinear melhor este conceito, na medida em que " *é um processo global através do qual os jovens e adultos, ao inserirem-se na vida activa, se preparam para o exercício de uma actividade profissional mediante a aquisição e desenvolvimento de competências e atitudes, cuja síntese e integração possibilitem a adopção de componentes adequadas ao desempenho profissional.*" (Dias, 1992:6).

Por seu turno, a formação profissional inicial, "*destina-se a conferir uma qualificação profissional certificada, bem como a preparar a vida adulta e profissional, caracterizando-se pela especial relevância que durante ela é conferida ao regime de aprendizagem no âmbito das escolas profissionais, ao ensino tecnológico e profissional*"(Dias, 1992: 6).

Refira-se também que a formação contínua, "*a qual se insere na vida profissional do indivíduo, realiza-se ao longo da mesma e destina-se a proporcionar a adaptação às mudanças tecnológicas, organizacionais ou outras, favorecer a formação profissional, melhorar a qualidade de emprego e contribuir para o desenvolvimento cultural, económico e social*" (art. 2º e 3º lei 46/ 86 C.R.P.).

O trabalho em curso gira em torno do conceitos de formação inicial. Em função das necessidades sentidas ao nível da formação, pelas autarquias locais, com vista a atingir a eficácia na prestação de serviços na Administração /Pública/Autárquica. Teve o C.E.F.A, o mérito de criar Pólos desconcentrados para a formação inicial , de entre os quais um na cidade de Beja, destinado ao Alentejo e Algarve.

No que concerne à criação do Pólo de Beja (que exigiu instalações e pessoal técnico especializado para a coordenação), surge no decurso das dificuldades que autarquias sentiam em enviarem os seus funcionários para frequentarem acções de longa duração para o Centro em Coimbra. Logo, foi possível desconcentrar o Curso de Administração Autárquica para outras áreas geográficas, como foi o caso do Município de Lisboa em 1991 e em 1993 de Beja e Vila Real. Tendo sido criado no âmbito dos referidos municípios, Conselhos Consultivos, onde, no caso de Beja, se fazem representar as principais entidades regionais: Associações de Municípios, Universidades do Algarve e Évora, Institutos Politécnicos de Beja e Portalegre, Centro de Emprego de Beja, Comissões de Coordenação Regional do Algarve e Alentejo, e representante dos Trabalhadores da Administração Autárquica.

O Pólo de Beja, na sua vertente desconcentrada, acolhe o C. A. A. de índole profissional, aberto a candidatos que possuam pelo menos o curso complementar dos liceus ou equivalente ou pertençam aos quadros do funcionalismo autárquico (que abrangia até 1990 apenas os funcionários já integrados na Carreira Administrativa). Porque pretendeu-se assegurar uma especialização em exercício dos funcionários que não tiveram acesso a uma formação profissional prévia.

Todavia, a partir de 1996, o Curso nos Pólos dirige-se também a não funcionários (pessoas que possuam como habilitações literárias o 11º ano de escolaridade). Após o diploma constarão numa lista de recrutamento conducente à carreira de oficiais administrativos. Ainda no âmbito do C.A.A., ministram-se matérias de índole prática com níveis de natureza teórico-prática, potenciando-se as variáveis de gestão administrativa, por forma a obter uma mudança efectiva das populações e competências dos funcionários já dotados (ou não) de experiência profissional.

A formação inicial, conforme o conceito, insere-se ao longo da vida profissional do indivíduo, levando-o a adaptar-se às mudanças tecnológicas, organizacionais e outras... Tem uma duração reduzida, tornando-se mais acessível aos funcionários de qualquer categoria. Esta formação tem um leque vastíssimo de áreas, abrange praticamente todas, onde as autarquias intervêm, desde Obras, Desenvolvimento Regional, Direito Administrativo, Secretariado, Fundos Comunitários, Informática, entre outras.

Para ambas as modalidades da formação existe um planeamento que passamos a designar:

- definição de uma política,
- diagnóstico de necessidades,
- fixação dos objectivos de formação,
- programação,
- execução,
- acompanhamento,
- avaliação.

A política de formação define previamente as matérias a privilegiar, a população, a formação, as formas de formação a utilizar, os meios humanos, materiais e financeiros a afectar. Sendo o Governo o órgão superior de Administração Pública, (C.R.P. art. 185) cumpre-lhe definir as opções estratégicas para o desenvolvimento económico e social, que nesse contexto cabe aos subsistemas de desenvolvimento de formação desenvolver, por forma a melhorar a qualidade dos serviços, qualificar e dignificar os funcionários, construindo um modelo de administração que incentive e dinamize a capacidade realizadora da sociedade portuguesa.

No que concerne ao diagnóstico de necessidades da Formação, é necessário que o mesmo seja global e sistémico, ou seja, o diagnóstico tenha em linha de conta não apenas políticas sectoriais, mas também e sobretudo a evolução e estratégias do desenvolvimento; que o mesmo tenha uma óptica polivalente (especialização e generalização), seja dinâmico e periódico.

Ainda relativamente ao diagnóstico, considerem-se os seguintes instrumentos: a análise das organizações em função dos seus objectivos; a análise de recursos humanos em função do plano estratégico de desenvolvimento; a orientação profissional para conhecimento de aptidões e qualificações de cada um; o plano de carreiras delineado para a organização. Além disto, convém destacar alguns métodos a utilizar nesta fase - "*o questionário, a entrevista, análise de grupo, grupos-diagnóstico, questionário de avaliação das acções, avaliação de desempenho e análise de formação, sobretudo em caso de mudanças tecnológicas e criação de novos postos de trabalho*" (Monteiro, 1989:7).

Relativamente à fixação dos objectivos, eles são da responsabilidade dos departamentos de Gestão de Recursos Humanos. Não obstante os objectivos gerais serem traçados nas Grandes Opções do Plano e ultimamente também referidos no P.R.O.F.P. (Programa de Formação para a Administração Pública), fixar os objectivos significa explicitar a contribuição esperada do plano de formação. Porém, é necessário utilizar pontos de referência o mais concretos possível .

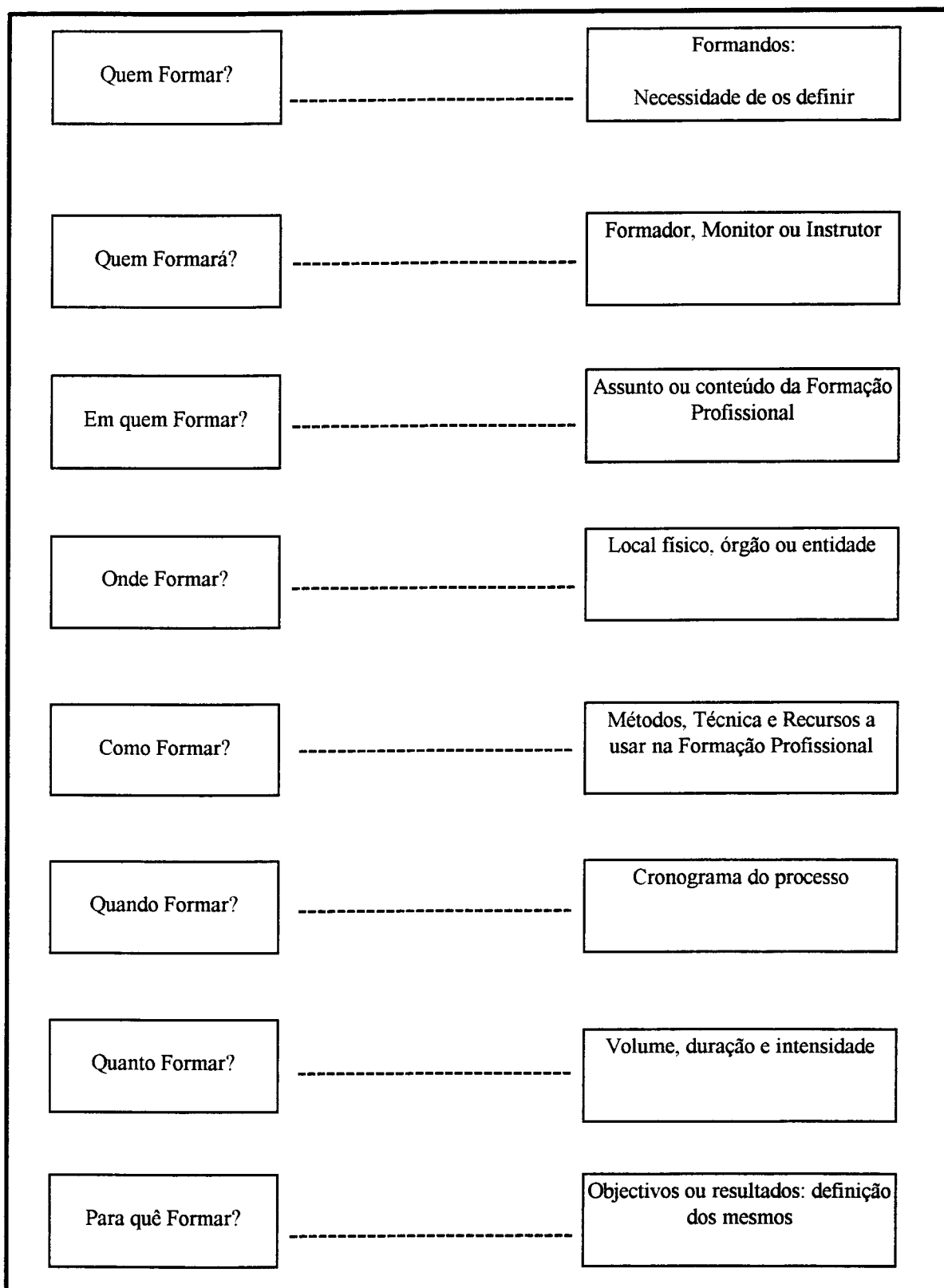
Daí, a necessidade de traçar um quadro de competências requeridas e compará-las com as competências reais. Será também importante precisar as prioridades em matéria de formação e os destinatários a privilegiar. Deste modo o novo referencial constituir-se-à em torno dos conteúdos programáticos exigidos, agrupados em três níveis - o saber fazer, o saber tecnológico e o saber estar, os quais devem ser expressos em termos de capacidades profissionais observáveis e avaliáveis.

Como último referencial, destaque-se que o mesmo será dado pela previsível evolução futura da sociedade, considerando-se no sistema de formação o progresso da União Europeia e a introdução generalizada das novas tecnologias de informação, no processo de trabalho.

Ao atendermos ao Plano de Formação, a sua estrutura deverá contemplar "*a identificação e ordenação das acções de formação; escolher as modalidades apropriadas de formação; quantificar as despesas da formação; assegurar a coerência com as orientações e política de recursos humanos; negociar o projecto da formação ; estabelecer um quadro de controlo mediante critérios de garantia*

*de qualidade*" (Buter, 1991:11). Para o efeito atente-se nos itens do Plano apresentados em termos esquemáticos no quadro da página seguinte.

### QUADRO nº 3 - Esquema dos itens do plano



Fonte: Idalberto Chiavenato, Recursos Humanos, ed. Compacta, S. Paulo 1983, pag. 299

Segundo Carlos Fontes, " *o plano deverá obedecer às seguintes características : objectividade, viabilidade, exequibilidade, flexibilidade* " (1991: 41). Por outro lado, o conteúdo do Plano deverá igualmente ser estudado de acordo com um conjunto de critérios definidores da sua qualidade como pertinência, eficácia, eficiência, oportunidade, coerência conformidade, aceitação... Aponte-se ainda que o plano é um instrumento de reflexão e modelação do futuro, mas também de aperfeiçoamento da própria organização.

Quanto à execução do Plano é exigido que o organizador preveja todas as condições mínimas para a viabilidade e exequibilidade do mesmo, introduzindo os ajustes considerados oportunos, contando sempre com os desajustes, quer logísticos, quer ao nível dos recursos humanos, não obstante os problemas emergentes com a disponibilização dos meios financeiros.

*"Se a execução do Plano de Formação supõe uma adequada articulação entre a organização do planeamento e os responsáveis pela execução, então acompanhar significa também recolher informação sobre a execução e o seu tratamento, quer para introduzir mecanismos de correcção, quer para remeter os dados ao órgão de concepção, a fim de serem devidamente apreciados"* (Dias, 1992:131).

Do que atrás se disse, decorre a necessidade de apelar a diagnósticos periódicos e por fim, deve-se registar todos os aspectos relevantes, tendo em vista a avaliação do Plano. A avaliação *"procura medir os benefícios da acção, e não apenas o cumprimento ou incumprimento dos objectivos. Assim, além de medir os resultados, procura melhorar o processo formativo, através do "feed back" da*



*formação*". (Dias, 1992:33). Esta é feita através de questionários, com as seguintes características:

- foram atingidos os objectivos da formação?
- os métodos e os meios foram os mais eficazes?
- a formação respondeu às exigências profissionais e pessoais dos formandos?
- a duração foi adequada?
- a monitoragem foi boa?

O autor em presença, aponta 5 níveis de avaliação, designadamente:

1º Nível - Reacção dos Formandos e Formadores, que geralmente é feita no início, por questionário, na presença do organizador da formação.

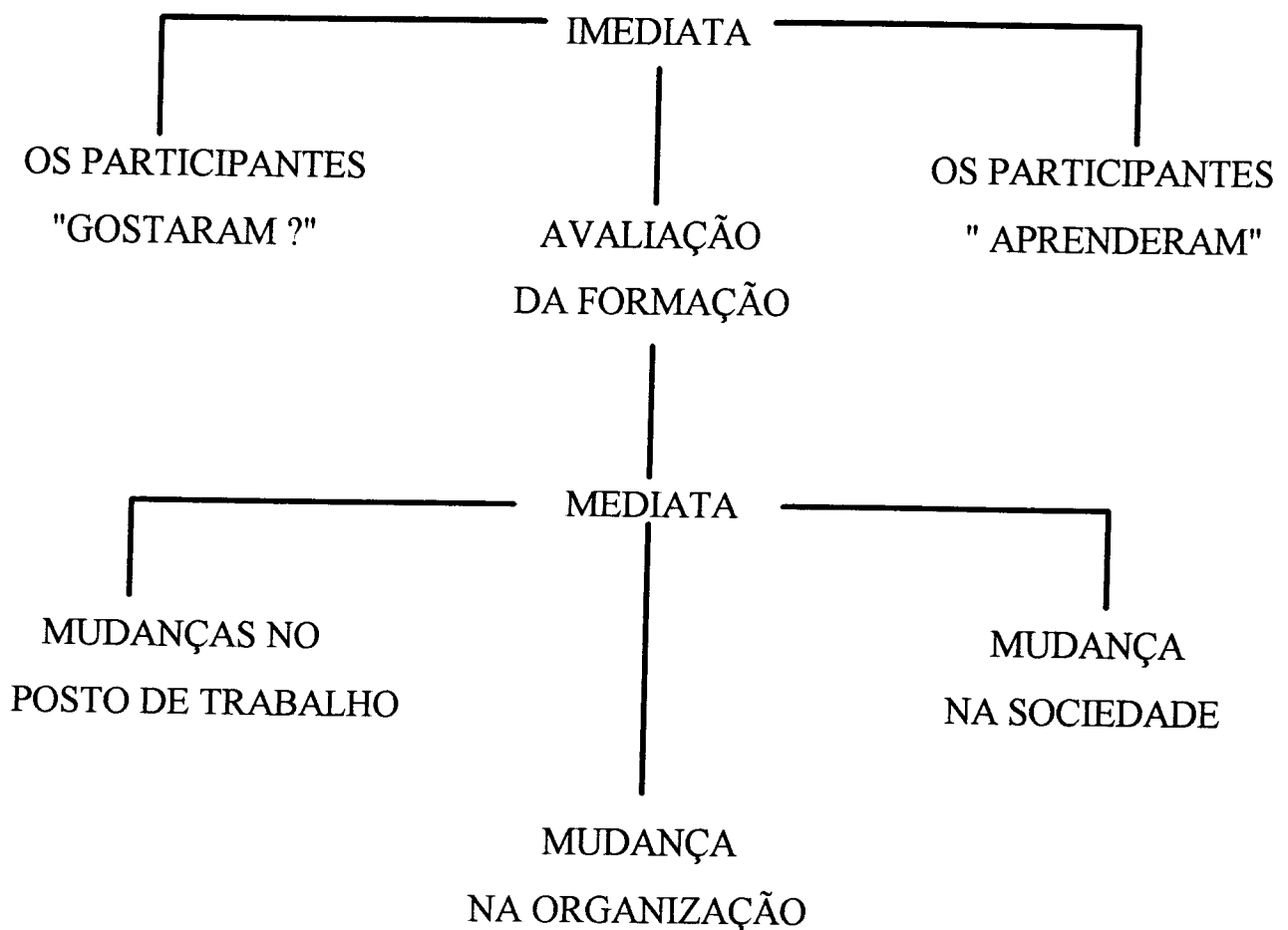
2º Nível - Resultados de Aprendizagem, que se destina a medir resultantes de aquisição de conhecimentos e capacidades, bem como da alteração de atitudes.

3º Nível - Resultado da Formação no Posto de Trabalho, visando medir os resultados do desempenho e o contributo da formação para a sua melhoria, sendo aqui especialmente relevante a capacidade de análise crítica da chefia directa.

4º Nível - Resultado da Formação ao Nível da Empresa ou da Organização, que pretende medir os resultados do investimento com a formação, o como e quanto contribui esta para os objectivos (qualidade dos serviços, aumento da produtividade).

5º Nível (e último) - Resultados de Formação para o País, que tenta medir até que ponto a formação profissional contribuí para o desenvolvimento sócio-económico do País.

Importa destacar duas fases extremamente importantes na Avaliação: uma imediatamente a seguir à formação com vista a um levantamento da satisfação e da aprendizagem dos formandos e outra cujos resultados são obtidos posteriormente na verificação das mudanças da organização, conforme se ilustra no esquema seguinte: (Dias 1992: 34)



Em conclusão: a avaliação até ao segundo nível tem lugar durante e imediatamente após a conclusão da acção, enquanto que o terceiro e quarto nível decorrem no posto de trabalho, exigindo o decurso de um período razoável de tempo, estimado em 6 meses.

### **2.2.2 - Nota Final - A Formação Autárquica Inicial no aperfeiçoamento profissional**

No decurso desta parte do trabalho muito se escreveu sobre formação, pois importou apontar as várias acepções conceptuais, contudo o objectivo deste trabalho obriga-nos a não sermos excessivamente ambiciosos e encaminhamo-nos para a formação autárquica e designadamente "*aquela que visa proporcionar a aquisição dos conhecimentos e das aptidões indispensáveis para poderem iniciar o exercício de uma profissão*" (Dias, 1989:2). Estamos a falar de formação profissional prévia, no entanto o aperfeiçoamento profissional será aquela "*formação que visa complementar e melhorar os conhecimentos, capacidades práticas, atitudes e formas de comportamento no âmbito da profissão exercida*" (Dias, 1989: 2).

É precisamente esta formação que nos interessa aprofundar em termos práticos, na medida em que o sistema de ensino tradicional não prepara objectivamente os indivíduos para o desempenho de uma actividade profissional, sendo exigido aos mesmos uma formação inicial ou prévia antes de exercerem as suas profissões.

Face ao exposto, a Função Pública não foge à regra, uma vez que o sistema de carreiras é bastante específico, por outro lado a ética e deontologia profissional são extremamente peculiares, exigindo um recrutamento e uma selecção muito criteriosos.

Desta forma surgiram instituições vocacionadas para formar os candidatos ao posto de trabalho, como foi o caso do Instituto Nacional de Administração Pública criado pelo Dec. Lei nº 160/79 de 30 de Maio, contribuindo através do ensino da investigação científica e da assessoria técnica para o aperfeiçoamento e modernização da administração do Estado. Por seu turno, o Dec. Lei nº 161/80 de 28 de Maio, criou o Centro de Estudos e Formação Autárquica. O mesmo ficou incumbido de contribuir através do ensino e da assessoria técnica para o aperfeiçoamento e modernização da Administração Autárquica, competindo-lhe sobretudo a organização de cursos para a formação do pessoal que irá integrar os quadros das Autarquias Locais e a organização e realização de cursos de aperfeiçoamento e de estágios destinados a funcionários.

O Curso de Administração Autárquica integra a formação inicial ou prévia e destina-se aos funcionários administrativos das Autarquias Locais, os quais poderão frequentar a formação quase gratuitamente, beneficiando os diplomados por exemplo, de dispensa a todos os concursos de provas para acesso às duas categorias imediatamente superiores àquela em que o funcionário se encontra no termo do curso (Portaria 800/82). Todavia o Dec. Lei 247/87 de 17 de Julho veio consignar somente a preferência em concurso, em caso de igualdade classificativa, e também a possibilidade de habilitação a concurso para a categoria seguinte,

independentemente do tempo de serviço na categoria detida, quando a classificação mínima não seja inferior a 14 valores (artº. 20º n.ºs. 3 e 4).

Através deste ponto do trabalho, apenas quisemos fazer ressaltar alguns dos méritos da formação inicial ou prévia, designadamente ao nível da aquisição de conhecimentos e desenvolvimento de aptidões, sem esquecer os benefícios na promoção da carreira. Uma vez que o Curso de Administração Autárquica constitui o ponto mais forte de todo o sistema formativo autárquico, ele será objecto de análise na Terceira Parte do trabalho.

### **3 - Síntese: a Formação como motor do Desenvolvimento**

É um facto inegável, que só haverá Desenvolvimento se houver coragem suficiente para apostar na Formação dos Recursos Humanos. Eles constituem-se como o motor da engrenagem capaz de accionar a máquina do progresso e da modernização.

Falar de Formação Autárquica é apenas uma especificidade no capítulo de Formar Para Melhor Servir, isto é, desenvolver, independentemente da latitude em que o homem se encontra, implicando sempre ensinamentos, experiências, novas formas de produzir e de agir, desde que se verifique uma elevação do nível de bem estar dos indivíduos.

Esta é, sobranceiramente a preocupação salutar das Autarquias Locais - saber fazer, para melhor aprender a viver em Sociedade - sobretudo quando nos

encontramos nos alvares do século XXI, em que o Homem se depara com mutações a vários níveis: tecnológico, científico, organizacional, comunicacional, entre outros, as quais imprimem um cunho societal altamente competitivo que é preciso combater através de uma chave, a do sucesso, que reside na capacidade de descodificar e transmitir saber e conhecimentos.

Necessariamente, as Autarquias Locais não são indiferentes à realidade circundante, têm apostado e continuarão a apostar nas pessoas, pois elas constituem o fulcro em torno de qualquer processo de Desenvolvimento. Contudo, e apesar do grande esforço já efectuado, será necessário investir nas capacidades e vontades humanas. Tal investimento significa alteração, mutação, e busca de qualidade, permitindo uma sociedade mais informada e esclarecida, com consequências directas na melhoria dos serviços prestados aos cidadãos, que por sua vez se traduza numa melhor qualidade de vida, onde o espaço local seja cada vez mais dignificado.

## CAPITULO III - METODOLOGIA

### 1 - Considerações Gerais

A metodologia consiste "*na organização crítica das práticas de investigação (...) alimenta-se dos métodos, dos percursos já feitos, retirando deles a novidade produtiva*" (Almeida/Pinto, 1990:84-85). Esta procura garantir a objectividade necessária ao tratamento dos factos sociais, sem esquecer "*que não é pacífica a problemática da metodologia de produção de conhecimento científico, nomeadamente quando se situa no seio das ciências sociais*" (Santos, 1983:6).

Toda a investigação tem uma "*orientação teórica no que diz respeito à perspectiva particular que leva o investigador a seleccionar determinados aspectos culturais e não outros. Tanto as ciências experimentais como as não experimentais insistem na necessidade de explicitar claramente os pontos de partida teórico-metodológicos de qualquer investigação*". (Moreira, 1993:18).

A nossa investigação partiu de um quadro teórico utilizando o método não experimental - descritivo e analítico, podendo ser considerado um estudo de caso que, segundo António C. Gil é caracterizado "*pela análise profunda e exaustiva de um, ou de poucos objectos de maneira a permitir um conhecimento amplo e detalhado do mesmo...*" (Gil, 1991:78) Para esse efeito, "*utilizam-se todas as técnicas disponíveis de uma amostra (ou universo) seleccionada de acordo com determinados objectivos...*" (Almeida / Pinto, 1976:87).

## 2- O universo do estudo e as técnicas de abordagem

O universo em estudo constitui-se por 29 formandos e 9 formadores que frequentaram e ministraram respectivamente os 12º e 13º Cursos de Administração Autárquica. Para além destes, farão ainda parte do estudo em presença, 8 presidentes de Câmaras Municipais de onde são oriundos os formandos e 4 responsáveis directos pela formação autárquica. Para o efeito, atente-se no universo a inquirir e respectiva estrutura por sexos, nas modalidades de Questionário e Entrevista, conforme se discrimina no quadro seguinte:

**QUADRO N.º 4: Inquéritos Aplicados à População**

		INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO				INQUÉRITO POR ENTREVISTA			
		FORMANDOS		FORMADORES		PRESIDENTES DE CÂMARA		RESPONSÁVEIS PELA FORMAÇÃO	
Sexo	Inquiridos	V.A	%	V.A	%	V.A	%	V.A	%
	MASCULINO		14	48	7	78	7	100	3
FEMININO		15	52	2	22	0	0	1	25
TOTAL		29	100	9	100	7	100	4	100

FONTE: Universo de Estudo

Tendo em conta a população em análise e as características delineadas - estudo de caso, não faz qualquer sentido seleccionar uma amostra para a aplicação



dos questionários, na medida em que se pretende conhecer em profundidade as pessoas na sua relação com a formação e com a profissão que desempenham.

Quanto à entrevistas seleccionar-se-ão aquelas pessoas que á partida estarão na posse de mais informação específica; daí a escolha debilerada das mesmas.

Para o efeito seguiremos técnicas documentais e não - documentais, partindo do princípio que estas consistem "*num conjunto de processos de que se serve uma ciência ou arte; é a habilidade para usar esses preceitos ou normas que constituem a parte prática(da investigação). Toda a ciência utiliza inúmeras técnicas na obtenção dos seus propósitos.*" (Marconi / Lakatos, 1990:57).

No que concerne às técnicas documentais, recorreremos a revistas, publicações e outra literatura do C.E.F.A., artigos de imprensa, Programas de Emprego e Formação Profissional, P.R.O.F.A.P., Plano Integrado de Desenvolvimento do Distrito de Beja, Programa de Desenvolvimento Regional, Quadro Comunitário de Apoio, entre outros.

Quanto às técnicas não documentais, basear-nos-emos na observação-participante, nos inquéritos por questionário e por entrevista (tal como se evidenciou no quadro atrás), complementando-se com a análise de conteúdo.

A observação-participante, que consiste na participação do investigador com a comunidade em estudo, ou seja, como refere A.F., da Costa "*o principal instrumento da pesquisa é o próprio investigador e os principais procedimentos são a presença prolongada no contexto social em estudo e o contacto directo, em*

*primeira mão, com as pessoas, as situações e os acontecimentos*" in (Silva/Pinto, 1986:137).

É verdade que aquela técnica tem a grande vantagem de permitir o estudo de uma ampla variedade de fenómenos, que de outra forma não seriam captados. No entanto, surgem algumas desvantagens, é o caso da subjectividade que pode existir, isto é, podem surgir conflitos internos que interfiram na subjectividade; a este propósito, Rosenfield diz que "*o primeiro passo é ter consciência dos conflitos e da natureza das nossa defesas*" (Richardson, 1987:217). Se seguirmos esta regra, a investigação que prossigamos não perderá a sua cientificidade.

A investigação conhecerá o seu enriquecimento através do uso do inquérito por questionário e por entrevista. Quanto à primeira modalidade, ela aplica-se a um universo mais vasto, neste caso concreto, à totalidade dos formandos que frequentaram os dois cursos de formação inicial entre 1993 e 1995 e aos respectivos docentes. É claro que com o uso desta técnica não se consegue captar a totalidade da informação, na medida em que as perguntas são menos abrangentes, todavia o seu tratamento é mais rápido.

Por seu lado a entrevista também nos permite recolher informação não disponível, mas com um grau de intensidade e profundidade maior, no entanto o tratamento da mesma é bem mais moroso. Porém, importa referir que privilegia a comunicação verbal, pressupõe uma relação face a face, é sistemática e imediata, tendo a vantagem da flexibilidade na ordem e tipo de perguntas. Desta forma, inquirir-se-ão os responsáveis directos pela formação e alguns presidentes de câmaras municipais de onde são oriundos os formandos.

Para o tratamento de todos os dados a obter, recorreremos a uma análise quantitativa e qualitativa através de procedimentos estatísticos - informáticos e da análise de conteúdo, *"que reúne um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, através de procedimento sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam inferir conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens"*(Richardson, 1989:176).

A análise de conteúdo pode ser entendida como um conjunto de instrumentos de pesquisa científica de múltiplas aplicações, cujos procedimentos variarão em função dos objectivos. Todavia, e concordando com Berelson, independentemente das finalidades em vista, é necessário que ela se submeta, para que tenha valor de análise científica, a algumas regras precisas que garantam credibilidade à investigação, designadamente: ser objectiva; sistemática; abordar apenas o conteúdo manifesto das entrevistas e pressupor que as mesmas sejam quantificadas.

Acrescente-se ainda que, por forma a concretizar a resposta aos objectivos delineados, há que considerar as metodologias operativas da própria formação, desde o diagnóstico, plano de formação, execução, até à avaliação dos resultados da formação.

### **3. A conceptualização das variáveis e questões hipotéticas**

Para a concretização dos objectivos delineados, considerar-se-á um conjunto de variáveis e questões hipotéticas inseridas nos inquéritos aplicados à população em análise, as quais serão aqui sistematizadas em três pontos, de acordo com os objectivos propostos a desenvolver em cada um dos sub-capítulos da Terceira Parte, designadamente:

1.º - O Balanço da Formação Autárquica no Pólo de Beja entre 1993-1995 expresso através da análise do desempenho dos Recursos Humanos nas Autarquias Locais traduzidos num aumento de competências, na mudança de comportamentos, e na melhoria da qualificação profissional, cujas variáveis e questões hipotéticas, com vista à concretização deste objectivo, serão explicitadas através dos quadros nº 5 e 6 (cf. páginas seguintes).

**QUADRO Nº 5 - Resumo das variáveis dos inquéritos por questionário/****1º Objectivo**

INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO	
FORMANDOS	FORMADORES
(V1) Sexo	(V3) Habilitações Literárias
(V2) Idade	(V4) Área da Formação
(V3) Estado Civil	(V5) Tempo de actividade de formador
(V4) Naturalidade	(V6) Funcionário da Administração Pública
(V5) Residência	(V8) Nível de conhecimento dos formandos no início do curso
(V6) Habilitações	(V9) Concepção da estrutura curricular
(V7) Autarquia onde trabalha	(V10) Melhor desempenho de funções através do C.A.A.
(V8) Tempo de funções autárquicas	
(V9) Expectativas do C.A.A.	
(V11) Disciplinas mais úteis no desempenho profissional	
(V12) Melhoria da situação profissional	
(V14) Benefícios Pessoais	
(v16) Melhoria do nível financeiro	
(V18) Promoção	
(V25) Contribuição da Formação Autárquica para a qualidade dos serviços	

FONTE: Inquérito por Questionário

São estas as variáveis que se afiguram mais relevantes para a concretização do objectivo delineado, no entanto e para uma melhor compreensão do fenómeno em estudo (a Formação), serão cruzadas algumas destas variáveis, sobretudo no que concerne à informação obtida junto dos formandos , a saber:

- Procurou-se saber em que medida a variável dependente - expectativas dos formandos face ao C.A.A. - é explicada pelas variáveis independentes V1, V2, V4, V5 e V7.

- Por outro lado e considerando agora a variável 9 como independente, pode explicar as variáveis V11, V12, V14, V16, V18 e V 25.

No que concerne aos formadores, procurou-se saber em primeira instância em que medida as variáveis 8 e 9 eram explicadas pela variável 4, e como é que a variável 8 explica as variáveis 10 e 12.

Relativamente às questões hipotéticas levantadas nas entrevistas, e que merecem maior acuidade para a corroboração desta parte do trabalho, serão explicitadas em seguida.

## **QUADRO Nº 6 - Resumo das variáveis dos Inquéritos por Entrevista**

### **1º Objectivo**

<b>INQUÉRITO POR ENTREVISTA (Presidentes de Câmara e Responsáveis pela formação)</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• · Só haverá desenvolvimento se houver formação dos recursos humanos</li><li>• · Vantagens da Formação Desconcentrada com a criação de Pólos</li><li>• · Modificação verificada nos funcionários após a conclusão do curso (aumento da competência, mudança de comportamentos e melhoria da qualificação profissional)</li></ul>

FONTE: Inquérito por Entrevista

2.º - O segundo objectivo que dará corpo ao ponto 2 do Capítulo V da Terceira Parte - Contributos da Formação Autárquica para o Desenvolvimento Local/Municipal, será baseado na análise das respostas dos inquiridos através dos questionários e das entrevistas conforme se pode constatar na descrição das variáveis e questões hipotéticas seleccionadas para o efeito.

**QUADRO N.º7 - Resumo das variáveis dos inquéritos por questionário /  
2º Objectivo**

INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO	
FORMANDOS	FORMADORES
(V20) Vantagens da Criação do Pólo do CEFA em Beja	(V13) Contributos do Polo desconcentrado para o
(V22) A Qualidade da Formação será ou não afectada com a Formação em Pólos	Desenvolvimento Local
(V25) Contributos da Formação Autárquica para a qualidade dos serviços	

FONTE: Inquérito por questionário

Consideramos que estas variáveis ajudarão a responder a este segundo objectivo, contudo cruzou-se a variável 20 com as variáveis 2 e 5, a fim de saber o grau de explicabilidade em relação aquela variável dependente. Quanto à variável 25, considerámo-la dependente em relação à variável 9 e independente em relação

à variável 26 (questão aberta relacionada com o desempenho dos funcionários e aquisição de conhecimentos).

Para uma melhor complementarização do que se evidenciou, importará atender nas questões que em síntese são expostas no quadro abaixo e irão ajudar numa leitura tão real quanto possível do objecto em estudo.

**QUADRO Nº8 - Resumo das variáveis dos Inquéritos por Entrevista /  
2º Objectivo**

<b>INQUÉRITO POR ENTREVISTA</b> (Presidentes de Câmara e responsáveis pela Formação)
<ul style="list-style-type: none"><li>• Contributos da Formação para o Desenvolvimento Local/Municipal (informação, desburocratização, prestação de serviços aos munícipes, novas tecnologias, produtividade, qualidade....)</li><li>• A saber se a Formação Desconcentrada responde às necessidades das Autarquias</li></ul>

FONTE: Inquérito por Entrevista

3.º - À semelhança dos pontos anteriores, 1 e 2, foi seguido o mesmo método de sistematização da conceptualização das variáveis e das questões hipotéticas, que irão dar forma ao terceiro ponto do capítulo E da Terceira Parte, as quais se enunciarão no quadros nº 9 e 10-(cf. páginas seguintes).



**QUADRO Nº9 - Resumo das variáveis dos Inquéritos por Questionário /  
3º Objectivo**

INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO	
FORMANDOS	FORMADORES
(V20) Vantagens do Polo do CEFA em Beja (V24) Desempenho do Pólo de Beja (V25) Contribuição da Formação Autárquica para a qualidade dos serviços prestados	(V14) Sugestões acerca de um modelo de Formação Autárquica assente numa estrutura descentralizada

FONTE: Inquérito por questionário

Estas variáveis elucidarão consideravelmente esta parte da investigação, recorde-se ainda, o trabalho em presença em muito dependerá das interligações e associações a efectuar na informação obtida. Assim pensamos que será oportuno cruzar as variáveis 5 e 9 (explicativas) com a variável 24(dependente). Para além destes aspectos, importará atender na colaboração das questões evidenciadas no quadro resumo n.º 10 (cf. página seguinte).

## QUADRO Nº10 - Resumo das variáveis dos Inquéritos por Entrevista / 3º

### Objectivo

INQUÉRITO POR ENTREVISTA (Presidentes de Câmara e Responsáveis pela Formação)
<ul style="list-style-type: none"><li>• O Modelo actual de Formação deve continuar ou ser substituído pelo modelo descentralizado</li><li>• Avaliação da desconcentração (resposta às necessidades formativas)</li><li>• A importância e os efeitos da extensão da formação a não funcionários</li><li>• Cenário previsível do Pólo do CEFA em Beja</li></ul>

FONTE: Inquérito por entrevista

O cenário exposto, contribuirá sobremaneira para dar resposta aquelas que são a preocupação do terceiro objectivo - o futuro da formação autárquica em Beja - o qual será consubstanciado no terceiro ponto do último capítulo da dissertação.

#### **4. Instrumentação: os inquéritos por questionário e por entrevista - delineamento para a análise de dados**

##### **4.1 - Os Inquéritos por Questionário**

Conforme já foi afirmado anteriormente, qualquer metodologia deve ser escolhida de acordo com os objectivos da investigação, de acordo com o tipo de

resultados esperados, e o tipo de análises que desejamos empreender. Luc Albarello (1997), dá-nos o seu aval e vai mais longe, defendendo que o questionário nem sempre é o melhor meio, mas sem dúvida que deverá ser a primeira escolha a levar por diante, na medida em que num prazo de aplicação relativamente célere, consegue recolher um conjunto de informação razoável, cujo tratamento também não se afigura complexo e moroso desde que lhe seja aplicado o programa informático adequado.

Chegados a esta fase, já recolhida a informação é altura de procedermos à análise *ex post*, ou seja, a tradução informática dos dados. Para esse fim, cada uma das respostas dos dois tipos de inquéritos, já referenciados anteriormente, aplicados aos discentes e docentes, serão previamente codificados (anexos A, B), e a transcrição numérica será executada nos questionários.

As respostas serão tratadas por um processo de computadorização, através do programa *STATA* o qual visa ajudar na análise dos dados, nomeadamente no tratamento e complementaridade estatística dos questionários.

Posto isto, introduz-se no computador todas as respostas fornecidas a todas as perguntas e a todos os questionários, que por sua vez conduzem à elaboração da matriz (ou ficheiro informático), que vai retomar para cada elemento respondente as suas respostas a cada questão.

De uma maneira geral e de acordo com Luc Albarello *"há sempre interesse em codificar, em conservar a informação mais elementar e menos agregada. Será sempre possível em seguida proceder a agrupamentos de variáveis. Em*

*contrapartida, uma vez introduzida a informação agregada, deixa de ser possível dissecá-la ulteriormente".(Albaretto, 1997:64)*

Uma vez que não é possível, como se depreende, fornecer ao computador os dados mais puros e menos agregados (que permitam novas codificações e novos cruzamentos), esforçamo-nos para cumprir esse princípio, embora tivéssemos agregado logo algumas variáveis tendo em conta os objectivos do trabalho para o presente momento.

Após o processo da introdução dos dados, passa-se à verificação, a partir da constituição de um ficheiro temos as listagens e os resultados, que nesta fase aparecem sob a forma de números absolutos e de frequências (percentagens).

Posteriormente, em conformidade com o já evidenciado, procede-se à apresentação de um conjunto de tratamentos eficazes, do âmbito da estatística descritiva, ou sejam: contagens, constituição de classes, selecção de variáveis, medidas de tendência central e dispersão, de modo a poderem ser fornecidos os resultados numéricos da investigação.

O inquérito por questionário que se acaba de explicitar, não se basta a si próprio para o cômputo do trabalho - dá-nos uma visão quantitativista, no entanto, espera-se obter dele um contributo extremamente válido. Porém, para uma reflexão mais de índole qualitativa, o estudo conhecerá o seu enriquecimento através da entrevista, a desenvolver na terceira parte, cujo tratamento passa pela análise de conteúdo, que em seguida evocaremos.

## 4.2. - Os Inquéritos por Entrevista

### 4.2.1. A Análise de Conteúdo

Como já referimos anteriormente, o tratamento das entrevistas semi-directivas será elaborado através da análise de conteúdo, um método que segundo Bardin (1988) e Matalon & Ghiglione (1993), permite fazer inferências a partir de uma identificação sistemática e objectiva das características específicas de uma determinada mensagem ou discurso.

Por esta via a presente análise leva-nos à ordenação e classificação da informação obtida, isto é, a análise daquilo que os sujeitos inquiridos nos dizem sobre o assunto.

Independentemente das críticas apontadas à análise de conteúdo, ela é um instrumento extremamente valioso em Sociologia e nas Ciências Sociais em geral. Conscientes da subjectividade que estas ciências encerram, tentámos fazer uma análise o mais exaustiva e real possível, levando a uma reprodução tão próxima quanto possível dos discursos dos nossos entrevistados. Por outro lado, ainda, evitámos fugir à sua terminologia, ou seja, utilizando uma linguagem muito próxima da proferida pelos sujeitos.

*A análise de conteúdo "que tem por função a inferência num processo de codificação, no qual os dados brutos são transformados de forma sistemática e agrupados em unidades que podem permitir uma descrição exacta das características do discurso" (Chaleta, 1996:106).*

A unidade de registo considerada foi o tema (conteúdo das entrevistas), isto é, a análise temática que, segundo Berelson "*é uma afirmação acerca do assunto. Quer dizer, uma frase, ou uma frase composta habitualmente em resumo uma frase condensada, por influência da qual pode ser afectado um vasto conjunto de formulações singulares*" (citado por Bardin, 1987).

Através da análise temática e categorial pretendemos isolar temas, categorias e subcategorias, onde a presente unidade de registo permite descobrir os "núcleos de sentido", de resposta, dos conteúdos patentes nas entrevistas.

A unidade de contexto que utilizámos para a unidade de registo foi o sentido da palavra e da frase. De acordo com Bardin (1987) a unidade de contexto serve de unidade de compreensão para codificar a unidade de registo e corresponde ao segmento das mensagens, cujas dimensões (superiores às da unidade de registo), são óptimas para que se possa compreender a significação exacta da unidade de registo.

A frequência foi a medida utilizada para a contagem das unidades de registo. Desta forma, parte-se do princípio que, a importância de uma unidade aumenta com a sua aparição. Consideramos o número das suas aparições, associado ao seu nível de grandeza, no entanto, apenas contabilizamos uma ocorrência por subcategorias independentemente do número de vezes que a mesma fora proferida pelos respondentes.

Esta reflexão sairá enriquecida com a complementaridade da análise avaliativa ou de asserção avaliativa, a qual possibilitará uma análise bipolar do discurso dos inquiridos em termos positivos ou negativos, favoráveis ou desfavoráveis. Para o efeito recorreremos a uma análise de ocorrências segundo o critério de indicadores apurados nas respostas, em função das opiniões expressas em positividade versus negatividade. Tal leitura culminará numa análise intracategorial, por forma a facilitar a leitura quantitativa das ocorrências.

**SEGUNDA PARTE**  
**CONTEXTUALIZAÇÃO: A FORMAÇÃO AUTÁRQUICA EM**  
**PORTUGAL - GÉNESE E EVOLUÇÃO.**



## **CAPÍTULO V - A CONTEXTUALIZAÇÃO**

### **1 - Institucionalização da Formação Profissional na Administração Pública e na Administração Local.**

#### **1.1 - Institucionalização da Formação Profissional na Administração Pública.**

A Administração Pública pode ser entendida como um conjunto de necessidades colectivas, a sua satisfação é a tarefa fundamental da sociedade, cumprida através de serviços organizados e mantidos pela colectividade. E tudo isto, porque o Homem necessita de satisfazer determinadas necessidades e é a administração que vai tratar de lhas satisfazer. Tais necessidades serão satisfeitas pelos funcionários e agentes administrativos que põem a sua inteligência e a sua vontade ao serviço das organizações administrativas, para as quais trabalham.

Para esse efeito, e não perdendo de vista o horizonte deste trabalho - a formação de recursos humanos - é o factor determinante nas políticas de modernização e da qualidade, conducente ao desenvolvimento das sociedades humanas. Havendo uma preocupação crescente em dotar os agentes da administração pública, de meios que permitam ajudar a satisfazer as necessidades das colectividades.

Face ao referido, em Portugal, a institucionalização da formação profissional surge com a publicação do Dec. Lei 93/77, de 5 de Junho, pelo qual foi cometida essa tarefa ao Serviço Central de Pessoal ( posteriormente, Direcção Geral de Recrutamento e Formação, mais tarde, Direcção Geral de Emprego e Formação da

Administração Pública, sendo mais tarde extinto aglutinando os seus serviços na Direcção Geral de Administração Pública).

Aquele serviço central de pessoal foi dotado de *"competência para organizar e executar acções de formação e aperfeiçoamento profissional em conformidade com os princípios informadores da política de formação e aperfeiçoamento profissional que vierem a ser estabelecidos e prestar apoio técnico e material que lhe for solicitado por despachos ministeriais, com vista à realização de acções de formação e aperfeiçoamento que por ele devem ser prosseguidos"* (Dec. Lei nº93/77, de 5 de Junho, Artº. 1º e 2º)

É verdade que, a nível legislativo, esta experiência institucional foi assumida de forma gradual, sobretudo no que concerne às atribuições e competências constantes nas leis orgânicas dos vários departamentos estatais.

Importará ainda referir que o pacote legislativo de 10 de Maio de 1982 foi bastante inovador, essencialmente através de Dec-Lei nº 162/82, *"cujo objectivo de institucionalizar uma via de formação profissionalizante que, conciliando áreas de conhecimento do sistema educativo e qualificações profissionais, faculte o acesso aos funcionários e agentes que optem por ela, a categoria para a qual não possuam as habilitações literárias estabelecidas legalmente"* (Preâmbulo).

O Dec.-Lei supra citado, determinou no seu Artigo 2º - Em ordem á satisfação das suas necessidades de pessoal e ao desenvolvimento socio-profissional dos que prestam serviço ou actividade, a Administração desenvolverá

um sistema de formação para os seus funcionários e agentes que tenha como objectivo contribuir para:

- a) - a melhoria do exercício das suas funções actuais;
- b) - a possibilidade de acesso ao exercício de funções de maiores exigências literárias e profissionais.

O princípio acima enunciado está consignado no actual diploma de carreiras, especificamente no regime de intercomunicabilidade (artigo 17º do Dec. Lei nº248/85, aplicação à Administração Local pelo Dec. Lei 247/87 - nº2 do artigo 7º).

A Direcção Geral da Administração Pública atendendo ao número de efectivos tinha alguma dificuldade em levar à prática um aperfeiçoamento coerente e sistemático do seu pessoal. Daí, surgiram algumas dificuldades em matéria de formação entre os vários ministérios e departamentos de Estado. Logo houve necessidade de descentralização. Para tal, o artº 10 do Dec. Regulamentar 40/87 de 2 de Julho da D.G.A.P., salvaguarda-se em matéria de competências de formação profissional, competindo-lhe conforme o nº1 do referido Decreto:

- a) efectuar estudos com vista à definição da política de formação e aperfeiçoamento profissional da função pública e colaboração nas acções que visem a institucionalização da formação ao nível de cada ministério;
- b) realizar estudos com vista à implementação de um sistema de educação recorrente e de ensino à distância;

- c) executar acções de formação e aperfeiçoamento profissional abertas à função pública e acções de projectos solicitados por serviços e organismos públicos;
- d) Conceber, programar e realizar acções de formação de formadores e monitores;
- e) Estabelecer relações de cooperação com instituições afins, designadamente o Instituto Nacional de Administração e o Centro de Estudos e Formação Autárquica.

Por forma a dar continuidade à descentralização e para formação dos Quadros Superiores da Administração, é criado o Instituto Nacional de Administração (I.N.A.), por Dec. Lei nº160/79 de 30 de Maio. Caracterizado como pessoa colectiva de direito público dotado de autonomia pedagógica e científica, administrativa e financeira que depende directamente do Primeiro Ministro *"cuja missão fundamental visa contribuir através do ensino, da investigação científica e da assessoria técnica, para a Modernização da Administração Pública e para a formação especializada e actualizada dos seus Quadros Superiores e Dirigentes"* (Dec. Lei nº306/83 de 30 Junho, artigos 1º e 2º), destinado à Administração Pública Portuguesa: Central, Regional, Local e ainda, empresas públicas e outros candidatos diplomados por qualquer escola superior, não conferindo, contudo, grau académico.

Quanto à Formação Profissional desenvolvida na Função Pública, inicialmente direccionava-se para o aperfeiçoamento ou reciclagem dos empregados. Pressupondo o modelo que parte da formação tivesse lugar fora do

local de trabalho e outra parte no próprio terreno, exigindo um envolvimento interdisciplinar dos funcionários na concepção e dinamização do projecto que, por sua vez, apelava a uma harmoniosa interacção das competências.

Este modelo é o chamado formação/interacção, não se concentrando no formador nem no programa, mas nos formandos. Todavia, a formação profissional que se tem vindo a desenvolver tem um enfoque diferente, na medida em que é programada em módulos, o que lhe dá de uma certa forma um carácter mais fechado, pois os programas nem sempre se adequam às características dos formandos, isto é, desde os meios de trabalho às experiências e especificidades culturais, afastando por vezes uma relação entre a situação de formação e a situação do trabalho efectivo.

No que diz respeito aos programas temáticos eles incidem em áreas tão abrangentes como o Direito Administrativo, as Finanças Económicas, a Contabilidade, a Gestão Autárquica, a Organização e Gestão de Pessoal, o Desenvolvimento, entre outras.

Porquê todas estas preocupações? Porque cada vez mais são colocadas exigências aos Serviços Públicos, os quais terão de responder com padrões de qualidade elevados e com crescente criatividade. Logo emerge uma vontade de proceder a mudanças, quer quantitativas, quer qualitativas, o que implica a introdução de novas tecnologias de gestão, maior capacidade teórica de funcionários e agentes e uma alteração profunda nos hábitos, atitudes e valores da Função Pública, por forma a mostrar a Administração como uma entidade produtiva e útil.

As missões de Desenvolvimento que se exigem à Administração, pressupõem uma maior eficácia dos organismos públicos, traduzidas em maior capacidade e autonomia de gestão, na qualidade dos bens e serviços prestados, na análise de custos e benefícios, bem como na capacidade de mobilidade funcional dos recursos humanos.

Também não é menos verdade que o desenvolvimento de novas tecnologias veio alterar de forma profunda a organização e concepção do trabalho, pondo em causa a situação relativamente estável da empregabilidade na Europa.

Com os alvares do novo século, e do novo milénio, assistimos a uma evolução muito rápida nos contextos político, tecnológico e organizacional, pautados por ideais de liberalismo passadista, por períodos muito curtos do saber e por vida rápida dos bens e serviços que se produzem.

Para responder a esta evolução, o mundo reagiu pela especialização e pela competitividade, não respeitando, na maior parte das vezes, os valores éticos, morais, sociais e humanos que eram paradigma das sociedades ocidentais do pós-guerra. Perante tal situação há que, cada vez mais, valorizar a pessoa humana por forma a responder às mutações permanentes do meio que nos envolve. Daí que a Função Pública tenha necessidade de se assumir como uma variável de gestão dos serviços e como meio de satisfazer os grandes objectivos do processo de modernização da administração, ao mesmo tempo que garante a realização socio-profissional dos seus funcionários.

Nesse sentido, a formação profissional, se for bem orientada e objectivada permite optimizar o processo de gestão e funcionamento dos serviços, qualificar pessoas, possibilitar ganhos de produtividade, melhorar o desempenho individual e grupal, mudar atitudes e comportamentos, humanizar as relações de trabalho, combater o desempenho e adequar a Administração Pública às excepções que lhe são colocadas.

Há uma necessidade crescente de proceder a um investimento em formação profissional na Função Pública que só terá lugar com a passagem da administração tradicional e burocrática, em que a racionalidade jurídica está acima da racionalidade gestonária, para uma administração moderna prestadora de serviços, produtiva económica e socialmente.

Assim, a Lei-Quadro da formação profissional na Administração Pública como resultado da aprovação do Dec. Lei 9/94 de 13 de Janeiro vem estabelecer os princípios gerais que devem reger a formação profissional na Administração Pública. Com a aprovação deste diploma e corroborando com José Orvalho Silva *"podemos dizer que foi dado um passo significativo em matéria de formação profissional na Função Pública, uma vez que consagra os princípios importantes e de grande relevância para o futuro da formação"* (Silva, 1994: 185), os quais e em conformidade com o Decreto-lei acima mencionado, passamos a designar:

1º- As finalidades da formação profissional na Administração Pública são as seguintes:

- promover a modernização, qualidade, eficácia e eficiência dos serviços públicos;
- fomentar a criatividade, a inovação, a iniciativa e o espírito crítico dos funcionários;
- promover a realização pessoal, socio-profissional e cultural dos funcionários, preparando-os para o desempenho das diversas missões para que estão vocacionados;
- qualificar os funcionários e contribuir para o desenvolvimento do sistema de intercomunicabilidade de carreiras;
- complementar o sistema educativo de base.

2º- Os princípios gerais por que se deve reger a política de formação profissional pública são:

- a universalidade (abrange todos os funcionários);
- a utilidade funcional (porque está relacionada com as políticas de emprego público e com as aspirações sócio-profissionais dos funcionários);
- a continuidade (assume a função de educação permanente ao longo da carreira);



- a polivalência (abarca diversos ramos do saber);
- a flexibilidade (tem em conta as motivações endógenas e exógenas à Administração);
- e a complementaridade (sequência natural do sistema educativo).

Em terceiro lugar clarifica-se e adapta-se à Administração Pública, a estrutura da formação profissional que se divide em formação inicial e contínua e estabelece as modalidades de formação diferenciada para cada situação, sempre numa perspectiva de que a formação profissional na Função Pública deve aproximar-se cada vez mais da política de carreira e de intercomunicabilidade entre elas.

Em quarto lugar, estabelece-se quais as entidades para realizar acções de formação para a Administração, limitam-se as competências dos órgãos centrais e sectoriais da formação; estabelece-se a obrigatoriedade de acreditação de empresas e sindicatos como entidades formadoras para a Administração Pública, numa preocupação de garantir qualidade e permitir a avaliação da eficácia dessas entidades.

Em quinto lugar, obriga-se os serviços da Administração Pública a proceder ao levantamento de necessidades de formação, com a preocupação de evitar a formação-consumo sem privilegiar a formação-investimento, e ao mesmo tempo que se obrigam os serviços centrais e sectoriais a elaborar planos anuais de formação e sistemas de avaliação adequados a cada acção formativa.

Em sexto lugar são criados os órgãos consultivos de formação, ou seja, a Comissão Intersectorial de Formação ao nível Central e os Conselhos Consultivos Sectoriais, ao nível de cada Ministério, como forma de garantir a participação da administração, dos sindicatos e dos serviços de cada ministério na elaboração das políticas e na prestação da formação.

Se o diploma que se acaba de enunciar e concordando com Silva (1994) - o mais inovador em matéria de formação - for efectivamente cumprido, contribuirá decisivamente para a modernização da Administração Pública, cumprindo os princípios da qualidade, da eficiência e da eficácia tornando a Formação como um autêntico motor de desenvolvimento ao serviço dos cidadãos e dos agentes económicos e sociais, devendo inverter a situação de drama que se tem vivido; ou seja, acredita-se que a inteligência humana, seguindo as directrizes delineadas, possa conceber respostas também inteligentes que ajudem as pessoas a construir uma sociedade mais nobre e desenvolvida onde os homens possam ser mais felizes.

## **1.2 - Institucionalização da formação profissional na Administração Local**

A Formação Profissional na Administração Local fora inicialmente implementada pela Direcção-Geral de Acção Regional e Local e posteriormente pelo Gabinete de Apoio às Autarquias Locais e Comissões de Coordenação Regional - cinco na totalidade (Algarve, Alentejo, Lisboa e Vale do Tejo, Centro e Norte).

Quer a Direcção-Geral da Acção Regional e Local, quer as Comissões de Coordenação Regional, tinham uma função de coordenação e de complementaridade. Não obstante, sujeitavam-se ao Regulamento da Lei no que concerne às atribuições e competências, onde foi possível numa primeira etapa do processo, desenvolver uma programação de acções paralelas e desconcentradas (Dec. Regulamentar nº71/83 de 29 de Dezembro).

No entanto, já a partir de 1983 as acções de formação inscritas no plano anual, passam a visar todo o pessoal da Administração Autárquica, e o mesmo começa a ser feito mais tarde pela Comissões de Coordenação Regional, ou seja ao nível da "região".

Desta feita, a Direcção-Geral da Administração Autárquica fica com a responsabilidade de coordenação, concepção e definição das grandes linhas de actuação, conforme se pode verificar no Dec.-Regulamentar nº19/85 de 05 de Março, Art.10º. alíneas d), f) e g); estabelece as competências atribuídas à Divisão de Organização e Formação, designadamente, nas alíneas:

d) promover a definição, em função das carências identificadas, dos programas e métodos de formação adequados, em estreita colaboração com as entidades mais vocacionadas, essencialmente promovendo, com uma periodicidade anual e plurianual, em articulação com o C.E.F.A., e as C.C.R., as acções de formação destinadas ao pessoal das autarquias locais;

f) promover e organizar, em colaboração com o C.E.F.A. e as C.C.R., Conferências, Colóquios, Seminários e Reuniões de informação dos eleitos locais;

g) colaborar na elaboração e publicação de manuais necessários às acções de formação.

De acordo com o Dec. Lei nº247/87 de 17 de Junho, Art.5º - nº1; as Câmaras Municipais, Serviços Municipalizados, Federação e Associações de Municípios, Assembleias Distritais e Juntas de Freguesia devem assegurar a concretização de direito à formação dos funcionários e agentes ao seu serviço.

Quanto à formação desenvolvida pela D.G.A.R.L. (1ª Fase) e pelas C.C.R., visava sobretudo a promoção dos funcionários e a reciclagem, na medida em que surgiam algumas dificuldades ao nível das carreiras da Administração Local, para além dos problemas inerentes à profissão administrativa.

*Deste modo "a formação profissional teve uma dupla finalidade: por um lado proporcionar aos funcionários uma actualização que lhes permitisse acompanhar a evolução técnico-jurídica-administrativa e, por outro lado, estimular os funcionários, proporcionando-lhes uma normal progressão na carreira" (Calendária, 1988:25). Por regra esta formação é generalista, exceptuando aquela que se dirige às carreiras operárias, a qual se centra na tarefa.*

*Em relação aos conteúdos programáticos "são mais diferenciados do que na Administração Central, atendendo à especificidade da Administração Local.*

*Assim, além dos conteúdos programáticos também generalizados na Administração Central - o Direito Administrativo, Economia e Finanças, Contabilidade, Organização e Gestão de Pessoal, temos matérias ligadas à Construção Civil, Obras Públicas, Urbanismo e Planeamento Municipal e aperfeiçoamento para o operariado: serralharia, marcenaria, canalização pedreiros, etc." (Calendária, 1986: 26).*

À semelhança daquelas entidades vocacionadas para a formação autárquica, por forma a permitir melhor complementaridade e uma maior desconcentração, surgiu em 1980 o C.E.F.A., visando tornar a Ciência Administrativa acessível se não a todos, pelo menos a uma grande parte dos profissionais da Administração Autárquica, o que será objecto de estudo no ponto seguinte.

## **2 - Institucionalização do C.E.F.A. e a Formação Autárquica através dos tempos**

### **2.1 - Institucionalização do C.E.F.A.**

O Centro de Estudos e Formação Autárquica foi criado pelo Dec. Lei nº161/80 de 28 de Maio, que se baseia na necessidade do fortalecimento do poder local, por forma a que os membros eleitos das autarquias locais se apoiem em serviços de alto nível de eficiência o que, por sua vez, determina que estas sejam guarnecidas pelos funcionários preparados, competentes e possuidores de um conhecimento claro do seu papel e estatuto.

Se é verdade que no campo técnico os funcionários tem os seus instrumentos de formação adquiridos nos estabelecimentos de ensino existentes, uma coisa é certa, *"é que a especificidade das tarefas a executar pelos elementos envolvidos em actividades de carácter administrativo e financeiro requerem um modo de formação com carácter diverso. Elas pressupõem uma educação de base sólida e vasta, mas o tipo específico das tarefas administrativas das autarquias locais exigem grande familiarização com áreas que as transformam num domínio específico de Administração Pública"* (Dec. Lei 161/80).

Perante o exposto, justifica-se a criação do C.E.F.A., a quem cabe desenvolver um vasto e aliciente campo na formação de pessoal, com vista à prestação de apoio técnico e administrativo aos órgãos da Administração Municipal. Desenvolvendo um tipo de formação teórico-prática, de acordo com a situação real do País, a fim de permitir aos municípios melhorar a qualidade dos serviços prestados aos munícipes, permitindo por outro lado, aos funcionários administrativos a sua progressão na carreira. Sendo esta ainda uma forma de trazer para junto dos funcionários uma escola que ensine a Ciência Administrativa, não conferindo, contudo, graus académicos.

O Centro de Estudos e Formação Autárquica *"é criado na dependência do Ministério da Administração Interna, dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira"* (Art. 1º, Dec. Lei nº161/80 de 28 de Maio). Competindo ao C.E.F.A., contribuir, através do ensino e da assessoria técnica para o aperfeiçoamento e modernização da Administração Autárquica (Art. 2 - nº1). O nº2 do Art. 1º, diz-nos que para os efeitos do número anterior, compete-lhe especialmente:

- a) A organização de cursos para a formação do pessoal que irá integrar os quadros das autarquias locais;
- b) A organização e realização de curso de aperfeiçoamento e estágios destinados à promoção e actualização dos funcionários já existentes;

O Centro prosseguirá os seus objectivos em articulação com I.N.A., podendo desenvolver esquemas de cooperação com outras entidades do país ou estrangeiro.

De acordo com o Artº3, o C.E.F.A., fica sujeito ao regime de instalação pelo período de 2 anos, prorrogável por despacho do Ministério da Administração

Interna. A Comissão Instaladora será controlada por cinco membros: Um presidente, um vice-presidente e três vogais a nomear por despacho do Ministro da Administração Interna (Art.4º-nº1), competindo à Comissão Instaladora de acordo com o Art.5º:

- a) apresentar a proposta sobre a organização interna do C.E.F.A., sua instalação, localização e regime financeiro no prazo de 30 dias;
- b) apresentar o plano dos cursos a ministrar, do recrutamento do pessoal docente e das regras de ingresso a estabelecer para a frequência do C.E.F.A.;
- c) enquanto não for aprovada a proposta referida na alínea b) poderão ser organizados cursos intensivos de pequena duração destinados a

funcionários da Administração Local a realizar em colaboração com entidades públicas e privadas.

O Dec. Lei nº76/82, vem reestruturar o Dec. Lei nº161/80 de 28 de Maio, baseando-se na proposta apresentada pela Comissão Instaladora, visa dotar o C.E.F.A., de uma estrutura organizatória mínima que habilita os seus órgãos dirigentes no período de instalação, a levar a efeito as tarefas de ensino e de assessoria técnica que se inscrevem na finalidade desta instalação. O C.E.F.A., continua a depender do Ministério da Administração Interna, em que a sua organização compreenderá como órgãos principais: A Comissão Instaladora e o Conselho de Administração.

São estabelecidas aqui algumas normas sobre os cursos de formação e de aperfeiçoamento que o C.E.F.A, nos termos do Art. 2º do Dec. Lei nº161/80, deve organizar e levar a efeito com vista à modernização da Administração Autárquica.

*Fixando-se "que os diplomas por qualquer dos cursos realizados pelo C.E.F.A, em igualdade de condições legais, gozam de preferência no ingresso e na promoção nas carreiras do funcionalismo local. Trata-se obviamente de criar um incentivo à frequência das actividades formativas do C.E.F.A, das quais se espera substancial melhoria da Administração Autárquica que, sem quebra da nossa cultura e das nossas legítimas tradições ajude a colocar o País o mais depressa possível ao nível do que hoje se verifica nas Comunidades Europeias"* (Dec. Lei 76/82).



Segundo o Art.15º do nº2 do presente Dec.-Lei, o C.E.F.A. procura apoiar as acções de aperfeiçoamento dos funcionários locais, levadas a efeito pelos Departamentos Centrais, pelas C.C.R. e pelas Organizações representativas dos Municípios.

Por outro lado, independentemente das acções desenvolvidas por todo o país a sede do C.E.F.A. será em Coimbra. Quanto às competências da Comissão Instaladora, além daquelas previstas no Art. 5 do Dec. Lei 161/80 de 28 de Maio, cabe-lhe ainda pelo Art. 2 do actual Dec. Lei:

- a) promover a realização dos fins do C.E.F.A., e propor superiormente as medidas que julgar convenientes para tal efeito;
- b) estabelecer o plano de instalações definitivas do C.E.F.A., bem como a sua articulação com instalações provisórias;
- c) proceder ao arrendamento de imóveis indispensáveis ao funcionamento do C.E.F.A.;
- d) adquirir equipamentos; mobiliários;
- e) declarar sobre a admissão de pessoal e concluir contratos de prestação de serviços.
- f) estruturar os serviços do C.E.F.A.;

- g) aprovar os planos de actividades;
- h) aprovar os planos e regulamentos dos cursos de formação e acções de aperfeiçoamento a realizar pelo C.E.F.A.;
- i) passar diplomas e certificados de aproveitamento dos cursos ministrados pelo C.E.F.A.;
- j) deliberar sobre os projectos de orçamento e das suas revisões;
- k) delegar em qualquer dos membros algumas das suas competências;
- l) delegar sobre outros assuntos que lhe sejam cometidos por Lei ou por despacho do Ministério da Administração Interna.

Enquanto isto, ao Conselho Administrativo cabe-lhe a gestão administrativa, financeira e patrimonial do C.E.F.A., assegurado durante o período de instalação, por um Conselho presidido pelo presidente da Comissão Instaladora e dele farão parte: um administrativo e dois vogais (Art. 4º- nº1).

Com vista à boa realização do fim do C.E.F.A., a Comissão Instaladora pode criar Conselhos Consultivos para as diferentes áreas de actividade, convidando para o efeito pessoas de reconhecida competência na respectiva matéria (Art. 5º-nº1) sendo este Conselho Consultivo presidido por um membro da Comissão Instaladora (nº2 do Art.5º).

O Dec. Lei nº62/85 de 13 de Maio, visa estabelecer o estatuto jurídico e pôr fim ao regime de instalação, optando-se por um sistema de gestão participada entre a Administração Central e Local. Com efeito, o órgão fundamental de orientação e coordenação do C.E.F.A., é o Conselho Geral, no qual participam membros designados pelo Ministério da Administração Interna, pelas organizações representativas dos trabalhadores da Administração Local e pela Associação Nacional dos Municípios Portugueses.

O facto do C.E.F.A. ser uma instituição vocacionada para a formação dos funcionários e agentes da Administração Local e para a investigação aplicada e assessoria técnica às autarquias locais, justifica que a maioria dos membros do Conselho Geral sejam designados pela Associação Nacional de Municípios Portugueses.

A organização do C.E.F.A., como órgãos principais, compreende ainda, além do referido Conselho Geral (nomeado pelo Ministro da Administração Interna sobre proposta do Conselho Administrativo), os Conselhos Consultivos de criação facultativa.

Seria desejável que uma instituição desta natureza viesse a funcionar à semelhança do que acontece na maior parte dos países europeus, na dependência exclusiva da Associação Nacional de Municípios; contudo, as condições históricas não permitiram adoptar imediatamente tal solução como definitiva.

O Dec. Lei nº97/92 de 28 de Maio vem permitir um ajustamento na orgânica do C.E.F.A., visando em primeiro lugar maior clareza e transparência nos órgãos

deste Centro, cometendo-se ao Conselho Geral e ao Conselho Directivo as funções mais adequadas à natureza de cada um. Nesse caso acentua-se o Conselho Geral como órgão de definição das grandes linhas de acção do C.E.F.A., e de orientação geral da sua actividade, mantendo-se a designada maioria dos seus membros pela Associação Nacional dos Municípios Portugueses; o Conselho Directivo, por seu lado, tem a composição reduzida ficando operacionalizado na sua intervenção pela assunção clara de um papel de direcção e gestão efectiva do organismo.

Por ora, duas preocupações estão subjacentes às opções tomadas: a compatibilização do regime dos titulares dos órgãos do C.E.F.A., com o regime sobre incompatibilidades dos titulares dos cargos políticos e altos cargos públicos e a intervenção da A.N.M.P., na orientação e gestão do C.E.F.A., pela via da participação autónoma no processo de designação do Conselho Directivo.

O presente diploma adopta diversas disposições à nova realidade decorrente da lei orgânica do governo, para este efeito foi ouvida a A.N.M.P.; nos termos da alínea a) do nº1 do Art. 201 da Constituição, o Governo decreta alterações ao Dec. Lei 627/85, passando este a ter nova redacção; designando no seu Art. nº1 que o C.E.F.A. é um instituto público dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa, financeira e pedagógica, sob a tutela do primeiro ministro ou do membro do governo em que foi delegada a respectiva competência.

No que concerne ao Art.2º nº1 daquele diploma, incumbe o C.E.F.A. de contribuir para o aperfeiçoamento e modernização da Administração Autárquica, através da formação dos seus agentes, da investigação técnica, e assessoria técnica

às Autarquias Locais. Para efeitos do número anterior, o nº2 - diz o que compete em especial àquela Instituição:

- a) organizar e realizar cursos de formação e de aperfeiçoamento, bem como estágios, destinados aos funcionários e candidatos a funcionários das autarquias locais;
- b) organizar e realizar, a pedido dos respectivos municípios, os concursos de ingresso e de acesso dos funcionários municipais;
- c) promover a realização do Curso de Administração Autárquica criado pelo Dec. Lei nº 76/82, de 4 de Março, nos termos da legislação em vigor e contribuir para o seu constante aperfeiçoamento;
- d) organizar e realizar acções de informação dos eleitos locais sobre assuntos de gestão local;
- e) realizar e divulgar estudos e trabalhos de investigação sobre a administração local portuguesa;
- f) elaborar os estudos e projectos sobre os temas da administração local de que haja sido incumbido pelo membro do governo de que depende ou que lhe hajam sido encomendados por quaisquer órgãos da administração regional ou local;

g) estabelecer acordos de cooperação, no âmbito das suas atribuições, com entidades nacionais e estrangeiras, em especial com os países de expressão oficial portuguesa.

Através desta análise retrospectiva acerca da regulamentação, trouxe-se ao contexto o que de mais importante há a dizer sobre o papel do C.E.F.A., nos seus aspectos essenciais da formação, passando a mesma como foi conferido, por algumas mutações, fruto dos momentos histórico-políticos. No entanto, parece-nos terem sido dados alguns passos significativos no campo formativo, pela preocupação regulamentar e o volume da formação, bem como o seu alargamento na modalidade desconcentrada a outras áreas do País, designadamente ao Alentejo e concretamente ao Distrito de Beja.

## **2.2 - A formação autárquica através dos tempos**

A formação profissional ao longo do último século tem sofrido algumas alterações, se não ao nível de mudanças essencialmente práticas, pelo menos ao nível do conceito. É claro que tudo isto tem a ver com as especificidades conjunturais de cada uma das épocas históricas que vamos atravessando, ou seja, no princípio do século havia a preocupação com o artesão, hoje a preocupação maior centra-se no operário.

Se até aos anos 30 a Formação já denotava uma preocupação crescente com a mão-de-obra, era o período da simples automação de certas habilidades para a repetição de tarefas, ou seja, o homem era apenas visto como máquina, imperava a

produtividade em troca de dinheiro, a disciplina, a resistência, a fadiga e a monotonia de tarefas, era o período Taylorista de administração científica.

Depois dos anos 30, surge a Escola das Relações Humanas, com Elton Mayo, Kurt Lewin, Ordway, Tead, Chesten, Bernard e Mary Parker Fullet, reagindo aos princípios do Taylorismo em que o trabalhador já não é visto apenas como um mero instrumento de trabalho, mas como um ser complexo - com sentimentos e reacções, pretendendo-se um trabalhador que se adaptasse às necessidades das organizações.

Contudo, será necessário esperar pelo pós segunda guerra mundial, para se assistir a algumas mudanças efectivas, ou seja, este marco visa o reposicionamento do homem - trabalhador no universo *"e os trabalhadores gradativamente contam do seu destino: os cientistas sociais e do comportamento apressam-se a encontrar novas soluções e a socorrer o barco do modelo capitalista de produção.... Assim, pouco a pouco vai-se avolumando uma tendência para a valorização da formação profissional"* (Dantas, 1987: 26-27).

A formação profissional começa gradualmente a ganhar expressão, é o desenvolvimento dos recursos humanos *"enquanto visão do homem como sujeito do desenvolvimento político, económico e social, com um potencial a ser desenvolvido em toda a sua plenitude, nas diversas esferas de expressão e do comportamento humano"*(Dantas, 1987: 28).

Este é o percurso e os princípios basilares que estão na génese da formação da Administração Pública e em concreto na Administração Autárquica. Em

Portugal, só com o advento da democracia se começa a falar de formação profissional na Função Pública. Para nos situarmos no tempo, o marco decisivo surge em 1977 com o Dec. Lei nº93 de 5 de Junho.

A partir de então, as preocupações têm vindo a crescer, no entanto e embora sem grandes preocupações de eficácia, a formação tem sofrido aperfeiçoamentos. Para esse efeito, atenda-se na Lei Quadro da Formação Profissional na Administração Pública (Dec. Lei 9/94 de 13 de Janeiro), que pretende modernizar por forma a que a mesma contribua decisivamente para o desenvolvimento das sociedades humanas, equiparando-nos aos outros países mais desenvolvidos do mundo.

Após este breve enquadramento e porque como se disse, só depois do final dos anos 70 se falou de formação na Administração Pública. Será sobretudo a partir de 1980 que se vai falar de formação autárquica, com a criação do C.E.F.A., pelo Dec. Lei 161/80 de 28 de Maio e reestruturado pelo Dec. Lei, nº76/82 de 04 de Maio.

Em 1980 inicia aquele Centro acções para funcionários da administração regional e local, em colaboração com a Direcção-Geral de Recrutamento e Formação, da Secretaria de Estado da Reforma Administrativa, onde foram utilizados os seus serviços, programas dos cursos e o apoio técnico.

Em 1981 são organizados cursos, visando matérias mais consentâneas com a realidade autárquica e também destinados a diferentes categorias funcionais (primeiros, segundos e terceiros oficiais, chefes de secretaria e eleitos), incidindo



nos campos de actuação das autarquias locais - organização e gestão municipal, designadamente organizados em estruturas modelares sob organização e funcionamento dos serviços da Administração Pública, Regime Jurídico dos Funcionários, Finanças e Fiscalidade, Planeamento e Ordenamento do Território.

Estas acções foram monitoradas por pessoal afecto à Administração Central, Regional e Local, tendo recebido para o efeito preparação técnico-pedagógica apoiada pelo C.E.F.A. e sua Comissão Instaladora, e tendo decorrido as mesmas em todo o País, com o apoio das C.C.R..

No ano de 1983 o programa da D.G.A.R.L. era um tanto ou quanto ambicioso, pois visava abranger um leque vastíssimo de trabalhadores para além deste aspecto também se pretendia um ajustamento às acções precedentes desde 1980. Os candidatos para poderem frequentar os cursos, seriam seleccionados não em função da categoria, como acontecia, mas de acordo com a sua área funcional, relativamente à respectiva área temática do curso, independentemente da categoria.

Por outro lado, pretendeu-se alargar as acções de formação aos técnicos de várias áreas municipais, e também aos funcionários dos serviços municipalizados, de assembleias municipais e dos governos civis, cujos funcionários na época estavam adstritos à administração local.

O presente programa de acção deixava transparecer à partida que, quer as autarquias, quer as C.C.R., ainda não eram portadoras de condições para poderem desempenhar uma intervenção mais directa ao nível da formação. Contudo, após a divulgação deste programa surgem paralelamente dois programas de formação

semelhantes, nas C.C.R., e no C.E.F.A, o que levou à não concretização do mesmo, ganhando assim força a posição que apelava à descentralização da "função-formação" contrária à realização daquele programa centralizador.

E porque a vontade política deixou fora a tese acima advogada, à Direcção-Geral apenas restava "*o papel de coordenação, de modo a permitir a articulação e compatibilização aos vários níveis de actuação dos diversos departamentos intervenientes na formação autárquica, bem como responder a solicitações dos municípios em ordem a dinamizar de forma global e integrada as áreas da Administração do seu pessoal*"(Calendária, 1988:31).

Segundo o plano de actividades para 1983, caberá ainda àquela Direcção "*além do levantamento da situação real dos funcionários eleitos, activar os mecanismos de comunicabilidade entre a C.C.R., normalizando atitudes e métodos, estudando e compatibilizando programas. Porém, por vários factores, muito especialmente, por falta de verbas próprias e, conseqüentemente de vontade política e também capacidade de liderança, a Direcção - Geral deixou de desempenhar o papel que lhe tinha sido conferido por lei e para a qual parecia estar vocacionada*". (Calendária, 1988:31).

Desta forma, termina a primeira fase da formação autárquica, para a partir de 1983 ter lugar uma segunda, que não parou de surpreender em termos formativos, estando envolvidos na formação, para além do C.E.F.A., as Comissões de Coordenação Regional, o I.N.A., as próprias Autarquias e entidades privadas.

Assim, depois de 1983 pode-se concluir com M. Calendária (1988) que existe um forte envolvimento do C.E.F.A., e das C.C.R., no processo, embora esse desenvolvimento tenha uma expressão diferente de região para região, consoante a fase de crescimento em que cada uma se encontra no processo. Por outro lado, verifica-se que a Direcção-Geral da Administração Autárquica poderá desempenhar um papel mais activo na formação autárquica, mais concretamente na sua descentralização, na medida em que é a entidade que, em conformidade com as atribuições e competências que a lei lhe confere e pela relação estrutural que tem, relativamente a outras entidades (o C.E.F.A., e as C.C.R.,) está mais vocacionada para um trabalho de apoio a todo o processo e de definição global dos grandes vectores em matéria de política e de métodos de formação em todo o território, bem como um trabalho de articulação e compatibilização aos vários níveis de actuação dos diversos intervenientes na formação autárquica.

Dáí em diante, o C.E.F.A., sobretudo porque é a entidade sobre a qual incide a nossa pesquisa, criou logo em 1982, pela Portaria 800 de 24 de Agosto, um curso técnico-profissional complementar (nível médio), cujos objectivos visavam proporcionar uma preparação adequada ao exercício de funções nos poderes administrativos das autarquias locais, mas sem conferir qualquer grau ou título académico (Preâmbulo da Portaria).

O Curso em referência que até 1991 foi ministrado na sede do C.E.F.A., com a duração de quatro semestres, ou sejam, dois anos lectivos - compreendendo um ciclo de formação básica e outro de especialização, pretendia o mesmo proporcionar uma formação - promoção destinada aos funcionários já integrados

na carreira de oficial - administrativo e também visava a integração nesta carreira dos indivíduos, não funcionários, através da função "*pre-entry training*"

Este Curso de Administração Autárquica constitui o momento formativo mais importante do C.E.F.A., que pelas solicitações em termos de necessidades de formação, obrigou a desconcentrá-lo através da criação de Pólos, o da Câmara de Lisboa em 1991 e os de Beja e Vila Real em 1993 sendo esta uma forma de trazer a formação para junto dos funcionários autárquicos.

É precisamente este Curso inscrito na formação inicial que nos interessa aprofundar, o qual irá ser objecto de estudo no próximo ponto na medida em que é sobre ele que irá incidir a Terceira Parte desta investigação, pretendendo-se saber a importância que a formação autárquica tem no Desenvolvimento Local /Municipal.

### **3 - O Curso de Administração Autárquica: estrutura curricular e normas reguladoras**

#### **3.1. - Aspectos Gerais**

O C.E.F.A. foi criado pelo Dec. Lei nº 161/80 de 28 de Maio e reestruturado pelo Dec. Lei nº 76/82 de 24 de Março (alterado pelas Portarias 120/83 e 781/87), conta entre os seus principais objectivos, a formação dos que se propõem dedicar ou dedicam, ao exercício da profissão no âmbito autárquico. Para tal estava previsto, entre outros meios, a realização do Curso de

Administração Autárquica, aberto àqueles que possuem o Curso Complementar dos Liceus ou equivalente ou pertencentes aos quadros do funcionalismo autárquico (artº 6º do Dec. Lei nº 76/82).

Em função da lei citada, a duração, o plano e o regime de estudos deste curso, bem como os requisitos de admissão à matrícula e valor do respectivo diploma, devem ser fixados por portaria conjunta dos Ministérios da Administração Interna e da Reforma Administrativa (nº 2 do artº 6º e do nº do artº 7º). Tornando-se necessário regulamentar estes aspectos do C.A.A., grau que pudesse responder não só aos interesses dos funcionários na sua valorização profissional, como também aos anseios dos jovens que, terminando os seus cursos complementares, desejem ingressar no funcionalismo autárquico e pretendam obter formação adequada.

O C.A.A., regulamentado pela presente portaria, é um curso de formação técnico-profissional complementar para as carreiras administrativas autárquicas. O conjunto das suas disciplinas procura combinar as dimensões técnica e cultural, que se afiguram actualmente indispensáveis para aqueles que querem servir as autarquias e o seu público, de acordo com a situação real do País. No entanto, julgou-se fundamental deixar à Comissão Instaladora algum espaço de maleabilidade para que possa melhorar continuamente, aprendendo com a própria experiência os conteúdos programáticos do Curso.

Quanto às vantagens do Curso, no que diz respeito à obtenção do diploma, parecem torná-lo muito atractivo. Evidencia-se que o êxito desta iniciativa para a melhoria qualitativa dos funcionários autárquicos dependerá do empenhamento e

cooperação de transformação, nomeadamente as autarquias locais, os organismos profissionais de trabalhos autárquicos e os departamentos dedicados à formação deste sector do funcionalismo público.

Em função do exposto e ao abrigo do nº2 do artº.6º e do nº2 do artº. 7º do Dec. Lei. 76/82 de 04 de Março, acerca do C.A.A manda o Governo por intermédio do Ministro da Administração Interna e da Reforma Administrativa, o seguinte:

- 1 - Natureza do Curso - visa uma preparação técnica adequada ao exercício de funções nos quadros administrativos das autarquias locais e é de nível médio e de índole profissional, não conferindo, porém, qualquer grau académico. Devendo o ensino, ser voltado para as realidades autárquicas do País, as aulas e outras actividades formativas revestem-se de uma natureza teórico-prática.
- 2 - Destinatários - podem requerer admissão ao curso os cidadãos portugueses, habilitados pelo menos com o 11º ano de escolaridade, ou equivalente, bem como os funcionários administrativos autárquicos que possuam no mínimo o 9ºano de escolaridade, ou equivalente. Refira-se ainda, a possibilidade de serem admitidos a este Curso cidadãos estrangeiros, dos países de expressão oficial portuguesa, mediante possíveis acordos celebrados pelo C.E.F.A., com as entidades desses países, desde que autorizados pelo Ministério da Administração Interna.
- 3 - Duração - o Curso tem a duração de 4 semestres (pela portaria nº 948 de 02 de Agosto/95 passará a ter somente 2 semestres), correspondendo a dois anos

lectivos, sem prejuízo do que se referirá mais adiante sobre os alunos funcionários. Os dois semestres de cada ano lectivo começam, respectivamente, no último dia de Fevereiro e no primeiro dia de Março.

4 - Organização - o Curso abrange um ciclo de formação básica, correspondendo ao primeiro semestre, um ciclo de especialização que engloba os 2º e 3º semestres, e um estágio no 4º semestre em serviço nos municípios (o qual será organizado de acordo, devendo o C.E.F.A., para o efeito, ouvir os organismos profissionais dos funcionários autárquicos e obter, se possível, a sua participação activa no acompanhamento dos estagiários).

5 - Regime de Frequências - a frequência é obrigatória, determinando as faltas em número superior a 20% às aulas dadas em qualquer disciplina durante o semestre, a perda automática do aproveitamento deste.

6 - A avaliação dos discentes - obedece aos seguintes parâmetros:

- a avaliação é contínua, por disciplina, existindo no final de cada semestre uma avaliação global;
- a avaliação compreende uma escala que vai de 0 a 20 valores, havendo aproveitamento com uma classificação nunca inferior a 10 valores;
- a passagem para o semestre seguinte depende do aproveitamento na avaliação global do semestre anterior;

- quem não obtiver aproveitamento num semestre e quiser prosseguir o curso tem de repetir o semestre na totalidade;
- quem não obtiver aprovação na avaliação global do semestre por duas vezes seguidas ou três interpoladas não pode prosseguir o curso ou receber o diploma deste;
- a avaliação do aproveitamento no 4º semestre - estágio, tem por base a discussão e apreciação de um relatório elaborado pelo formando, com base na experiência adquirida durante o estágio (no caso do nosso estudo, não existe estágio na medida em que todos os discentes são funcionários de autarquias locais; apenas terão que realizar um relatório final do curso, com base também nas suas experiências enquanto funcionários).

O plano de estudos será inserido mais adiante na discriminação curricular do Curso; além das disciplinas o mesmo compreende seminários, conferências e colóquios, organizadas pela Direcção do C.E.F.A., consoante a necessidade da preparação dos alunos e, se possível, das sua preferências.

### **3.2. - Curso de Administração Autárquica: estrutura curricular**

O Curso inclui um ciclo de formação básica no decurso do 1º semestre, um ciclo de formação especializada nos 2º e 3º semestre e um estágio no último semestre, os quais serão objecto de apresentação neste ponto.





### **3.2.1. - Ciclo de formação básica (1º semestre)**

Deste ciclo de Formação Inicial fazem parte as seguintes disciplinas:

- Língua Portuguesa e Técnicas de Comunicação Oral e Escrita

Tem por objectivo assegurar ao formando o domínio tanto quanto possível perfeito da língua portuguesa em geral e do tipo de linguagem exigida no exercício da profissão, quer na redacção dos documentos oficiais mais correntes na prática burocrática, quer na comunicação oral com o público e com os outros funcionários.

Deve ser uma disciplina sobretudo prática, onde o método mais adequado parece ser o da leitura e interpretação de textos, a elaboração de documentos (actas, ofícios, relatórios, informações) e sua correcção, a realização de diálogos orientados, etc., cuja aprendizagem deve ser feita em exemplos através do ensaio, e da crítica permanente.

- Sociologia da Função Pública e Deontologia Profissional

Visa familiarizar o discente com os princípios gerais da gestão pública e sensibilizá-lo para a deontologia basilar da actividade do funcionário, através do levantamento das coordenadas sociológicas dos meios típicos onde vai exercer a profissão. Trata-se, pois, de marcar, em traços genéricos o perfil de um "bom funcionário" face aos ambientes da realidade social do nosso país.

Com esta disciplina não se pretende exposições longas da gestão pública e teorias sociológicas, mas sim aconselha-se um método de fornecer aos alunos exemplos de atitudes certas e atitudes erradas, quer perante o público, quer perante os superiores e colegas. Revela-se de grande utilidade dar-lhes a conhecer os grandes modelos de organização e mentalidade adoptados no funcionalismo público, depois de Max Weber, acerca da Burocracia, cuja abordagem deve ser empreendida através do método indutivo.

- Noções Gerais de Direito

Pretende-se introduzir o formando no universo normativo envolvente da administração, levando-o a conhecer os princípios e institutos jurídicos fundamentais com os quais irá lidar diariamente. A temática deve ser restrita para poder ser tratada com clareza, simplicidade e rigor, versando sobre alguns pontos que se consideram imprescindíveis:

- as fontes de direito;
- a teoria da interpretação das leis;
- a descrição de alguns institutos jurídicos gerais ( direitos fundamentais do cidadão, pessoas colectivas, principais contratos de direito privado e de propriedade,...).

- Noções de Economia

O objectivo central desta disciplina é introduzir o formando no universo económico com o fim de o tornar sensível à temática e à racionalidade próprias da

ciência económica. Trata-se apenas de informar e formar no que é basilar e necessário para conhecer o sentido das grandes questões económicas com que o país e o mundo moderno se debatem, em geral.

Independentemente da forma geral com que os temas são tratados, há abordagens que são essenciais, designadamente: elementos de produção e processo dedutivo, produto e rendimento nacional, intervenção pública na economia, entre outros.

- Organização do Estado Português

A disciplina visa reavivar e sistematizar conhecimentos correntes sobre organização do Estado Português nos planos constitucional e administrativo. De uma forma geral pretende consolidar conhecimentos sobre as instituições fundamentais da vida pública portuguesa. Compreende, além das leis fundamentais, consagradas constitucionalmente, os princípios da organização administrativa (estado e autarquias Locais), dando, desta forma, a conhecer ao formando o modelo orgânico global em que vai exercer a profissão.

- Língua Estrangeira I (Inglês ou Francês - consoante escolha do aluno no acto da matrícula)

O objectivo visa o aperfeiçoamento na língua escolhida por forma a habilitar o formando a ler, pelo menos com alguma segurança, textos correntes em matéria administrativa.

*NOTA:* com a portaria nº 948 de 02 de Agosto de 1995, esta disciplina passa a ser facultativa.

### **3.2.2 - Ciclo de formação especializada (2º e 3º semestres)**

As disciplinas que integram este ciclo pretendem apresentar ao formando um conjunto de conhecimentos técnicos que são fundamentais para o exercício da sua profissão; as disciplinas são essencialmente orientadas para a prática e distribuem-se da seguinte forma:

#### **2º SEMESTRE**

- Direito Administrativo I

Os temas a abordar deverão incidir nos seguintes aspectos:

- Noções fundamentais sobre entes públicos, competências e atribuições;
- Poderes de tutela e poderes de hierarquia;
- Noções elementares sobre o acto e o contrato administrativo;
- Princípios sobre o recurso administrativo e o recurso contencioso;
- Conhecimento da lei orgânica das autarquias locais;

- Finanças e Contabilidade I

Esta disciplina deve dar aos formandos uma noção clara daquilo que eles precisam saber para elaborar e executar as tarefas no domínio das finanças e da contabilidade autárquica. De entre esses temas devem figurar os seguintes:

- plano de actividades, orçamento e técnicas orçamentais;
- receitas e despesas;
- tesouraria;
- aspectos importantes da legalidade nestes domínios

- Técnicas de Administração Autárquica I

Esta disciplina divide-se em duas partes , designadamente:

- Expediente Geral

Trata do ensino das técnicas essenciais de organização de arquivos e de ordenamento e controlo da documentação.

- Processo Burocrático

Esta parte da disciplina procura fornecer aos formandos uma ideia clara sobre o processo da decisão. Para isso, o processo será considerado nas suas sucessivas fases lógicas e acompanhado, em cada uma delas, dos princípios racionais e jurídicos que as regem, estudando-se a função do requerimento, das informações e dos pareceres na tomada de decisão. É essencial sensibilizar o

formando para a necessidade de uma permanente simplificação do processo burocrático e da atenção pelas garantias dos administrados.

- Noções de Direito Fiscal

A disciplina pretende familiarizar o discente com as noções fiscais fundamentais, como: impostos, taxas e respectivos processos burocráticos; visa, sobretudo, dotá-los de um conhecimento sobre os aspectos técnicos da fiscalidade autárquica.

NOTA: Com a nova portaria, a disciplina é suprimida do currículo.

- Língua Estrangeira II (Francês/Inglês) - continuação para os não funcionários.

### 3º SEMESTRE

- Direito Administrativo II

Nesta cadeira tratar-se-á dos temas de direito administrativo especial mais importantes para os funcionários autárquicos, devendo figurar entre eles os seguintes :

- polícia (nas suas diversas manifestações);
- posturas e regulamentos;
- direito urbanístico - planos, licenciamento de obras ...;

- regime das obras municipais;
- domínio público autárquico e baldios;
- serviços municipais e serviços municipalizados;

- Finanças e Contabilidade II

Continuar-se-à o programa do 2º semestre versando essencialmente sobre:

- património autárquico;
- relatório de actividades e contas de gerência, elaboração, julgamento;
- controlo da contabilidade autárquica;

- Técnicas de Administração Autárquica II

Continuar-se-à o programa do 2º semestre, levando o formando a tomar consciência das técnicas de decisão mais sofisticadas; seguindo-se, nesta linha de pensamento, o estudo de noções fundamentais de informática e dos métodos que, segundo a terminologia de raiz francesa, se englobam na chamada pesquisa operacional.

- Organização e Gestão de Pessoal

O objectivo específico desta disciplina visa familiarizar o formando com o seu próprio estatuto profissional, devendo tratar os seguintes temas:

- princípios fundamentais de gestão de pessoal;

- direitos e deveres dos funcionários;
- hierarquia e disciplina;
- processo disciplinar.

- Noções de História do Municipalismo Português

É uma disciplina de carácter predominantemente cultural. A sua inscrição no curriculum obedece à velha ideia de que "o passado é o prefácio do futuro". Quer dizer: supõe-se que um bom funcionário autárquico precisa de ter uma ideia clara sobre a evolução, no tempo, da principal instituição do poder local na história da administração pública portuguesa, permitindo, assim, a integração no meio humano e social onde o formando irá passar a viver.

### **3.2.3 - Estágio (4º semestre)**

Obedece aos seguintes princípios:

1º- O estágio será realizado em serviços municipais, mediante prévio acordo com as câmaras municipais respectivas, tendo a duração que vier a ser fixada pela Comissão Instaladora do C.E.F.A..

2º- O acompanhamento dos estagiários deverá ser feito por representantes dos organismos profissionais de trabalhadores autárquicos, em termos a acordar entre o C.E.F.A. e esses organismos.



3º- O aluno, com base na experiência adquirida durante o estágio, elaborará um relatório que, depois de discutido, perante um júri de que fará parte o respectivo acompanhante, será pelo mesmo júri classificado para efeitos da atribuição do diploma de curso e da nota final que nele há-de figurar.

No presente estudo, os discentes em análise, estão dispensados do estágio acima referido, porque os mesmos são funcionários da administração autárquica; terão, somente, que apresentar um relatório final, baseado nos conhecimentos adquiridos ao longo do curso e na sua experiência profissional.

### **3.3 - Curso de Administração Autárquica: Normas Reguladoras**

O C.A.A. é regulado pelas normas que passamos a discriminar:

#### **A - ADMISSÃO**

1) A matrícula no curso depende de aprovação no concurso de admissão, realizado pelo C.E.F.A., o qual compreende as seguintes provas:

- a) Prova escrita de Português;
- b) Prova escrita de Cultura Geral;
- c) Testes de orientação profissional;

2) A prova de Português consta da interpretação de um texto literário e de uma composição sobre a temática do mesmo.

3) - A prova de Cultura Geral compreende perguntas sobre assuntos variados e uma exposição sobre temas cuja bibliografia elementar seja anunciada com a antecedência de, pelo menos, 30 dias.

4) - A admissão depende da aprovação nas provas de Português e Cultura Geral, avaliadas na escala de 0 a 20 valores, devendo o aluno obter 10 valores, pelo menos, de média e não ter em qualquer delas menos de 5 valores.

5) - Os testes de orientação profissional são considerados para o efeito da ordenação final dos candidatos aprovados nos termos do número anterior.

6) - Os candidatos admitidos são classificados em dois grupos, A e B, consoante se trate de indivíduos não vinculados à administração autárquica ou funcionários administrativos autárquicos, respectivamente, devendo ser ordenados, dentro de cada grupo, em função do mérito.

#### B - "NUMERUS CLAUSUS" E ADMISSÃO DE MATRÍCULA

1 - O Conselho Directivo do C.E.F.A., após parecer da Direcção-Geral da Acção Regional e Local e tendo em conta as presumíveis necessidades das Autarquias Locais e os meios disponíveis do C.E.F.A., estabelecerá na data do anúncio das provas de admissão o número máximo de alunos que serão admitidos à primeira matrícula nesse ano.

2 - Simultaneamente com a fixação do número máximo de alunos que serão admitidos à primeira matrícula em cada ano, o Conselho Directivo do C.E.F.A.,

estabelecerá a percentagem do número total de alunos que caberá ao grupo A e ao grupo B.

3 - Os candidatos são admitidos à matrícula pela ordem que tiverem no respectivo grupo.

4 - O número de alunos no primeiro ano de funcionamento do curso era de 86, cabendo deste total 36 ao grupo A e 50 ao grupo B.

5 - Os alunos provenientes de países estrangeiros, nos termos do nº2, serão supranumerários, não contando para efeitos do disposto nos números anteriores.

#### C- REGIME ESPECIAL DOS ALUNOS - FUNCIONÁRIOS

1 - Os alunos oriundos do grupo B são dispensados da frequência do ciclo de formação básica e, bem assim, da realização do estágio, mas sem prejuízo da apresentação de um relatório.

2 - O horário das aulas e demais actividades escolares será organizado, sempre que possível, de forma a permitir aos alunos de que trata o presente número a prestação de um ou mais dias de trabalho por semana à autarquia local a que pertençam.

3 - Os alunos a que se refere este número consideram-se destacados no C.E.F.A., enquanto revelarem assiduidade e aproveitamento, sem qualquer

prejuízo para a sua situação nos serviços de origem, os quais continuarão a assegurar-lhes as remunerações, abonos e demais regalias correspondentes à sua categoria.

4 - O Conselho Directivo do C.E.F.A., informará mensalmente o órgão executivo da autarquia local de assiduidade do aluno, bem como, no fim de cada semestre, do seu aproveitamento global.

5 - A matrícula no curso destes alunos carece de prévia autorização do órgão executivo da autarquia local de que são funcionários.

#### D - DIPLOMA DE CURSO

Aos alunos aprovados em todos os semestres será passado diploma de curso, do qual constará a nota final, na escala de 0 a 20 valores, calculada com base na média das classificações dos semestres.

#### E - VALOR DO DIPLOMA DE CURSO

1 - Aos alunos oriundos do grupo A o diploma de curso garante:

a) A dispensa do vínculo á função pública e dos concursos para ingresso na carreira administrativa das Autarquias Locais, constituindo os titulares do diploma uma reserva de recrutamento para aqueles lugares.

b) A habilitação correspondente a um curso de formação técnico-profissional complementar.

c) Sem prejuízo da observância do tempo mínimo legal de permanência em cada categoria, a dispensa de todos os concursos de provas exigidas para acesso às categorias superiores, até primeiro-oficial, inclusive, ou carreira, desde que frequentem com aproveitamento cursos de aperfeiçoamento profissional para o efeito organizados pelo C.E.F.A., e aprovados por despacho conjunto dos ministros da Administração Interna e da Reforma Administrativa.

2 - Para efeitos do disposto na alínea a), as autarquias locais, antes do provimento de qualquer vaga em lugar de ingresso na carreira administrativa, solicitarão ao C.E.F.A. a indicação da relação de diplomados ainda não integrados nas carreiras autárquicas, devendo este, além de prestar a informação pedida, informar os diplomados das vagas que lhe forem sendo indicadas.

3 - Aos alunos oriundos do grupo B, o diploma de curso confere os seguintes direitos e regalias:

a) Sem prejuízo do tempo legal de permanência em cada categoria, a dispensa de todos os concursos de provas para acesso às duas categorias imediatamente superiores àquela em que se encontrem no termo do curso, bem como para o acesso às demais categorias, até ao topo da carreira, desde que frequentem, com aproveitamento, cursos de aperfeiçoamento profissional para o efeito

organizados pelo C.E.F.A. e aprovados por despacho conjunto dos Ministros da Administração Interna e da Reforma Administrativa;

b) A habilitação corresponde a um curso de formação técnico-profissional complementar;

c) A classificação de serviço de Muito Bom durante o tempo de duração do Curso, desde que a nota final seja igual ou superior a 14 valores;

d) A contagem, para todos os efeitos legais, do tempo de frequência do Curso como se prestado na respectiva categoria.

#### F - PROPINA

A matrícula nas disciplinas de qualquer semestre poderá ser condicionada pela comissão instaladora ao pagamento de uma propina, a fixar no regulamento do Curso.

#### G - INCOMPATIBILIDADE

A matrícula no curso é incompatível com a matrícula em qualquer curso do ensino superior.

## H - REGULAMENTO DO CURSO

Compete ao Conselho Directivo elaborar as instruções e regulamentos necessários ao bom e regular funcionamento do curso.

## I - RESOLUÇÃO DE DÚVIDAS

As dúvidas resultantes da interpretação e aplicação da presente portaria serão resolvidas por despacho conjunto dos Ministros da Administração Interna e da Reforma Administrativa.

Este Curso nos Pólos, teve lugar até ao ano lectivo 1994/95 e destinava-se apenas aos funcionários das autarquias locais. A partir desta altura podem frequentar o Curso, os candidatos habilitados pelo menos com o 11º ano de escolaridade.

Com a entrada em vigor da Portaria nº 948 /95 de 2 de Agosto, dão-se algumas alterações, quer no regulamento do Curso, quer no estágio, o qual passa a ser intercalar; ou seja, tem lugar entre o final do 1º semestre e o início do 2º, já porque o Curso passa a ocorrer ao longo de 2 semestres lectivos (conforme artº 3º da presente portaria).

Os aspectos apontados acima não conhecerão um desenvolvimento, pelo facto da nossa análise não incidir nos Cursos posteriores a 1995, pois que o nosso estudo apenas se debruça sobre os cursos que tiveram lugar entre 1993 e 1995, ou seja o 12º e o 13º, relativamente aos quais estamos na posse de dados que

permitem efectuar a investigação proposta em 1995. Atenda-se também que, para além da indisponibilidade de elementos, iria desvirtuar a natureza dos objectivos iniciais, ao introduzir nesta análise os alunos não-funcionários, os quais não existiam nos Pólos, até ao período considerado.



## **TERCEIRA-PARTE**

### **O PAPEL DA FORMAÇÃO AUTÁRQUICA NO DESENVOLVIMENTO LOCAL / MUNICIPAL: O CASO PARTICULAR DO PÓLO DO C.E.F.A. EM BEJA**

## **CAPITULO V - CONTRIBUTOS DA ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS**

### **1- O desempenho dos Recursos Humanos nas Autarquias Locais**

#### **1.1 - Os Recursos Humanos como prova da modernização e da qualidade**

É indiscutível a importância que os recursos humanos assumem nas organizações da actualidade, na medida em que se constituem como o motor primordial na crescente transformação social. Factor reconhecido por todos aqueles que estão verdadeiramente interessados num processo de modernização, progresso e qualidade.

Francis Bacon disse um dia "que o homem é o que ele sabe"; assim serão as nossas organizações - o resultado daquilo que os homens fizeram por elas. Para o efeito, há que apostar na valorização e formação desses mesmos homens.

Formar significa cada vez mais investir no futuro, elevar e dignificar a qualidade humana de quem serve e de quem é servido, rompendo de vez com todos os estigmas que atropelam o processo de desenvolvimento, como por exemplo a falta de diálogo, de profissionalismo, em suma: a ignorância é o maior inimigo do esclarecimento e do verdadeiro conhecimento.

Estamos prestes a atingir o final do século e do milénio, marcados profundamente por grandes mutações ao nível das revoluções científica, tecnológica, da informática e da informação; as quais colocam ao homem grandes desafios. Assim *"a melhor forma de enfrentar esses desafios é estar técnica e conceptualmente apetrechado para os encarar com os diversos rostos que eles assumem. Daí que as acções formativas desempenhem um papel de importância crescente no quotidiano autárquico"*. (Letria,1994:21).

Em conformidade com o mesmo autor, *"a face visível das autarquias é para além do trabalho dos eleitos, o desempenho dos seus funcionários que quotidianamente contactam com as populações, resolvendo os seus problemas e registando as suas preocupações e anseios. Por essa razão, quanto melhor formados estiverem os funcionários das autarquias locais, mais próxima, produtiva, eficiente e eficaz será a relação dos aparelhos autárquicos com os cidadãos"* (Letria, 1994:21).

Neste sentido, importa formar, porque formar significa humanizar, e humanizar significa investir insistentemente no *back-ground* dos eleitos e dos técnicos para compreenderem e entenderem em toda a sua complexidade, os anseios, os sentimentos e preocupações das populações locais.

Ainda com Letria (1994) hoje mais do que nunca, formar nas autarquias significa investir no aumento da qualidade dos serviços e na sua desburocratização, de forma a que, cada vez mais, quem pode decidir tenha tempo para pensar na melhor maneira de decidir e tenha tempo para estar perto daqueles a quem as suas decisões vão marcar, de preferência de forma positiva .

Falar de Formação é condição *sine qua non* para que se fale de Qualidade na medida em que ambos os conceitos tomados na sua forma mais pura são indissociáveis. Esta ideia de Qualidade sempre esteve ligada ao saber fazer, já assim era no modelo de produção artesanal, o que efectivamente tem mudado são os conceitos do que é a qualidade e as estratégias organizacionais e gerenciais para assegurá-la e desenvolvê-la. Assim, "*Qualidade , é nos dias de hoje um tema fulcral, de grande actualidade e universalidade, presente na gestão das organizações e decisivamente influente no desenvolvimento das nossas sociedades*" (QSTIAP 1ª PARTE, 1994:5).

A procura da Qualidade é característica da época que atravessamos, baseando-se em movimentos de carácter voluntário que está a envolver cada vez mais protagonistas, quer individuais, quer institucionais. No nosso País, quem assume um papel dinamizador neste domínio é a Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, designadamente através do Secretariado para a Modernização Administrativa.

A Qualidade pode definir-se "*num quadro e com uma linguagem de sistema. Num contexto de produção ou de serviços a Qualidade é a propriedade que o respectivo sistema garante aos produtos ou serviços que fornece/presta como resposta efectiva às necessidades expressas do cliente/utente, com um custo mínimo. Esta é a perspectiva orientada para o utente, imposta pelos mercados abertos e fortemente competitivos. É a concepção que em português se designa por Gestão pela Qualidade Total*". (QSTIAP, 1994:5)

Em suma um Sistema de Qualidade tem uma dupla função: *"garantir a defesa dos interesses e segurança dos consumidores/utentes e o reforço da capacidade competitiva dos agentes (produtores /fornecedores) dado que lhes garante informação sobre melhores condições de produção/fornecimento face ao seu mercado. Importará ainda reportarmo-nos a uma segunda vertente da Qualidade como garantia de que se atinge a máxima satisfação do cliente/utente ao menor custo, incluindo nesse custo os dispêndios em recursos humanos, recursos tecnológicos, recursos financeiros e recursos de tempo. Esta é a preocupação de atingir a satisfação do cliente ao mais baixo custo".*(QSTIAP, 1994:5)

Antes de terminarmos esta breve explanação conceptual acerca da Qualidade, gostaríamos de evidenciar *"que numa perspectiva sistémica, uma organização é constituída por subsistemas que interagem, podendo ser considerados como clientes/fornecedores uns dos outros. Esta noção permite compreender como se estende o conceito de Qualidade a toda a organização: cada departamento, cada sector, cada indivíduo deve responder aos restantes com um custo mínimo e dando a máxima satisfação ao cliente utente"* (QSTIAP, 1994:5)

Nesta nova perspectiva de encarar o desenvolvimento e a modernização, a Qualidade deverá assentar numa visão dos problemas organizacionais, de forma ampla que abarque as dimensões técnica e humana.

Se nos reportarmos à dimensão técnica, ela é "*o estudo do processo produtivo que consiste na aplicação de um conjunto de instrumentos e técnicas de levantamento de dados que permitem melhor conhecer as tarefas e suas inter-relações. Entre esses instrumentos incluem-se fluxogramas, diagramas de fluxo, de causa e efeito, e muitos outros de utilização tradicional no desenho e no controlo do processo produtivo*"(Neto, 1995:62).

A dimensão humana na busca da Qualidade "*tem a ver com o envolvimento das pessoas no processo produtivo. Na medida em que a qualidade passa a ser incluída entre as responsabilidades de todos - e não apenas entre departamentos de inspecção e de engenharia da produção - , os temas da motivação e capacitação funcional adquirem excepcional relevância é também importante o treinamento para o trabalho em grupo, uma vez que os projectos de qualidade são desenvolvidos em equipa. Por último é indispensável que os funcionários encontrem apoio numa cultura organizacional que estimule a busca da Qualidade*" (Neto, 1995:62)

Logo, urge colocar uma questão - quais devem ser as orientações das mudanças organizacionais para a qualidade? De certa forma, quisemos salientar algumas orientações nas explicitações já evidenciadas. No entanto a nossa exposição ficaria incompleta se não acrescentássemos alguns pressupostos que se constituem como orientações que conduzem inevitavelmente às orientações para a Qualidade de acordo com Neto (1995:65-67), passamos a designar:

- a) Enfocar as necessidades dos clientes como o ponto de partida para a mudança. A eficiência e a eficácia são valores importantes mas que não devem

proceder o da atenção aos clientes. Em qualquer organização empenhada na qualidade, há que se reconhecer os clientes externos - que são aqueles que usam os bens e serviços - e também os internos, aqueles cujo trabalho depende do trabalho dos que os antecedem no processo produtivo.

b) Inculcar em todos, dirigentes e não-dirigentes, o valor da qualidade, definida do ponto de vista do cliente. Os bens e serviços devem atender às expectativas dos clientes e os processos de produção, primar pela eficiência e eficácia. O comprometimento com a qualidade tem como corolário o inconformismo com o desperdício, com o erro, com a necessidade recorrente de refazer o trabalho.

c) Tomar a melhoria de qualidade como um processo. Cada acção ou conjunto de acções tem consequência, que, por sua vez, suscitam novas possibilidades e oportunidades de mudança. E assim sucessivamente. Há que se ter em atenção que a qualidade não é o paradigma da perfeição; é antes, um parâmetro a procurar continuamente.

d) Reconhecer que o trabalho se estrutura em processos e, assim, as tarefas são interdependentes. A melhoria da qualidade requer o estudo e conhecimento do processo, identificando as variáveis, dentro e fora da organização, que interferem com ele. O parâmetro para a avaliação do processo é o resultado final.

e) Imprimir à estrutura organizacional características menos hierárquicas e burocráticas. A busca da qualidade deve ser responsabilidade de todos: dirigentes e funcionários em geral. Assim, a todos cabe identificar problemas e

participar das soluções. Implicando o rompimento com a tradição - característica do taylorismo e amplamente utilizada - de tratar o planeamento e a execução como processos distintos (planear o trabalho, formular soluções para os problemas são atribuições dos gerentes ou departamentos especializados; executar cabe aos funcionários. Os planos, as soluções e processos são determinados de cima para baixo. Os executores cumprem-nos sem questionamento).

Numa organização em que as responsabilidades pela qualidade são compartilhadas, as comunicações não podem dar-se verticalmente e de cima para baixo; é indispensável que elas possam fluir em todas as direcções e que as pessoas possam comunicar as suas percepções e propostas.

f) Estimular o trabalho em equipa, em que pessoas a participar nas diferentes fases de um processo assumam a responsabilidade de estudá-lo e melhorá-lo nos seus vários aspectos: custos, prazo, sequência das actividades, os equipamentos utilizados nas operações, qualidade do produto, etc. Concebida assim, a equipa pressupõe unidade de propósito, como também pessoas de diferentes departamentos, formação e níveis hierárquicos trabalhando juntos, identificando processos necessitados de melhoria. Alteram-se padrões de comunicação, relações hierárquicas e rompem-se as barreiras departamentais.

g) Emprestar grande importância à capacitação de recursos humanos. O esforço de capacitação deve ser contínuo, abrangente e atender aos múltiplos requisitos de um programa de qualidade:



- transmissão às pessoas das ideias, das propostas e dos valores da perspectiva de qualidade, ajudando-as na compreensão dos esforços de qualidade;
- motivação das pessoas para comprometimento com a qualidade e para que se disponham a participar dos esforços;
- treinamento no uso das ferramentas e técnicas de estudo e solução dos problemas;
- treinamento das pessoas no desempenho das atribuições dos próprios cargos, sejam elas gerenciais ou não;
- preparação das pessoas para o trabalho em equipa: Como actuar em equipa? Como resolver impasses? Como decidir?;

h) Desenvolver uma cultura que valorize a qualidade, que encoraje iniciativas nesse sentido. Aqui a actuação dos dirigentes tem uma importância capital, dada a sua visibilidade e a força exemplar de suas atitudes, decisões e acções.

De uma forma geral, evidenciaram-se as orientações conducentes à Qualidade, devendo abranger clientes-beneficiários, funcionários e dirigentes, orientados numa perspectiva de interacção e assente num modelo comunicacional aberto. Este é o caminho que conduz á mudança para a modernidade, por forma a atingir a Qualidade dos Recursos Humanos e consequentemente dos serviços prestados. Disso dará conta o sub-capítulo que seguidamente se desenvolve.

## **1.2 - O balanço da formação autárquica no pólo do C.E.F.A. em Beja entre 1993 e 1995**

Este sub-capítulo avalia o desempenho dos funcionários autárquicos que fizeram o curso em análise, através do aumento de competências, da mudança de comportamentos e da melhoria da qualificação profissional.

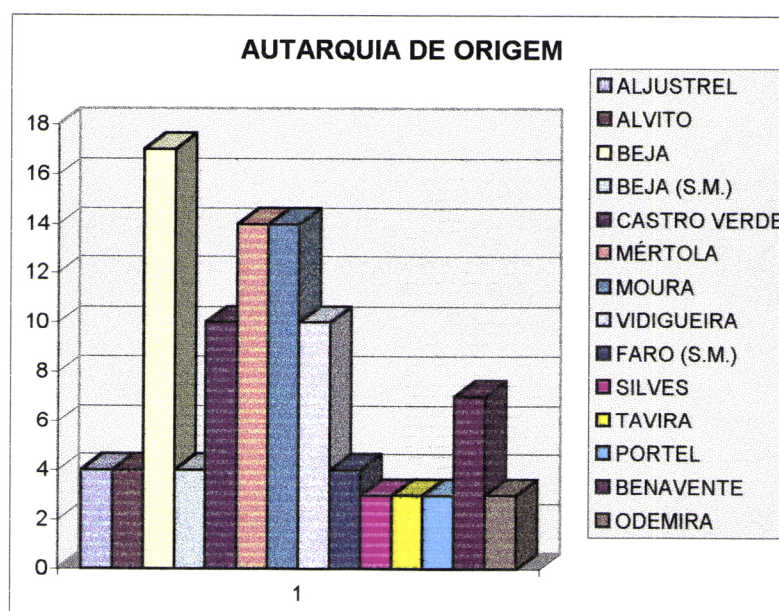
Dos 29 Formandos que constituem o universo deste estudo, 52% são do sexo feminino e 48% são do sexo masculino. As suas idades compreendem-se em 69% no grupo entre 28 - 37 anos, dos quais 79% residem no distrito de Beja, 15% no distrito de Faro, 7% noutros distritos (Santarém e Funchal) e 4% no distrito de Évora.

Quanto às habilitações literárias, 62% tem o ensino complementar (11ºano) e 38% o ensino Unificado (9º ano). Relativamente à Autarquia onde trabalham, posicionam-se pela seguinte ordem: Beja (17%), Mértola e Moura (14%), Castro Verde e Vidigueira (10%), Benavente (7%), Aljustrel, Alvito, Serviços Municipalizados de Beja e Serviços Municipalizados de Faro (4%), em último lugar figuram as Autarquias de Odemira, Portel, Silves e Tavira (3%). Conforme ilustram o quadro e gráfico seguintes:

**QUADRO Nº11 -Autarquia onde trabalha o formando**

AUTARQUIA ONDE TRABALHA	FREQUÊNCIA	PERCENTAGEM
	V.A.	%
ALJUSTREL	1	4
ALVITO	1	4
BEJA	5	17
BEJA (S.M.)	1	4
CASTRO VERDE	3	10
MÉRTOLA	4	14
MOURA	4	14
VIDIGUEIRA	3	10
FARO (S.M.)	1	4
SILVES	1	3
TAVIRA	1	3
PORTEL	1	3
BENAVENTE	2	7
ODEMIRA	1	3
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>	<b>100</b>

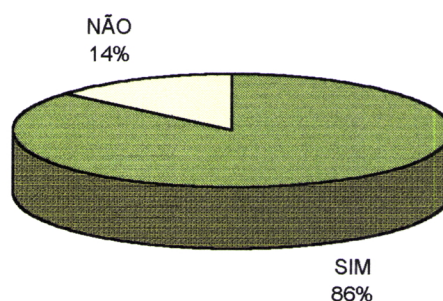
Fonte - Inquérito por Questionário aos Formandos

**GRÁFICO N°1 - A Autarquia onde trabalha o formando**

Fonte - Quadro n°1

Uma das questões colocadas aos respondentes prendia-se com as expectativas iniciais referentes ao Curso, em que 86% se revelaram positivamente, contra 14%. As suas expectativas direccionam-se, essencialmente, no sentido da melhoria dos conhecimentos, as quais se constataam no gráfico n°2 (cf. página seguinte).

### GRÁFICO N°2 - Expectativas iniciais face ao Curso

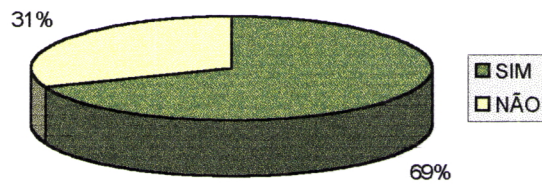


Fonte - Quadro n°9 - Anexo A

No conjunto das disciplinas elencadas, três foram consideradas mais importantes: Direito Administrativo I e II. (42%), Técnicas de Administração Autárquica (41%) e Finanças e Contabilidade (17%).

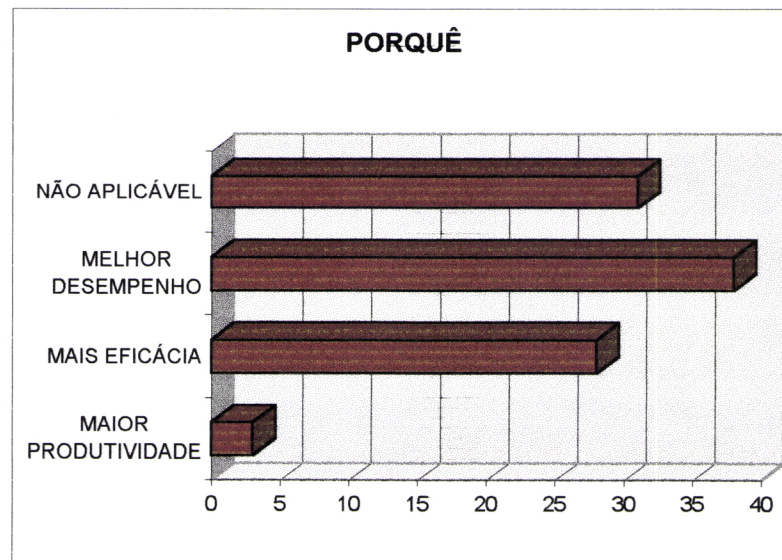
O Curso de Administração Autárquica permitiu melhorar a situação profissional a 69% dos Formandos, enquanto 31% disseram não beneficiar a este nível. As razões que justificam tal melhoria profissional prendem-se com o melhor desempenho (38%), mais eficácia (28%) e apenas 3% apontaram maior produtividade. Enquanto isto, 31% dos respondentes não apontam justificação para essa melhoria, conforme se pode constatar nos gráficos n.ºs 3 e 4.

### GRÁFICO Nº 3 - Melhoria da situação profissional



Fonte - Quadro 12 - Anexo A

### GRÁFICO Nº 4 - Justificação da melhoria

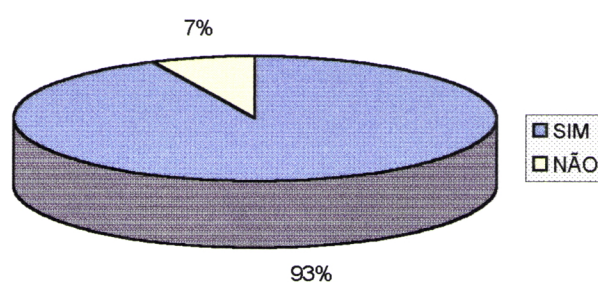


Fonte - Quadro nº13 - Anexo A

Os benefícios pessoais constituem um indicador considerável, 93% dos inquiridos disseram beneficiar com a formação sobretudo no que diz respeito ao

melhor nível de conhecimentos, onde se posicionam 83% das respostas. Para este efeito veja-se o gráfico seguinte:

**GRÁFICO N° 5 - Benefícios pessoais**



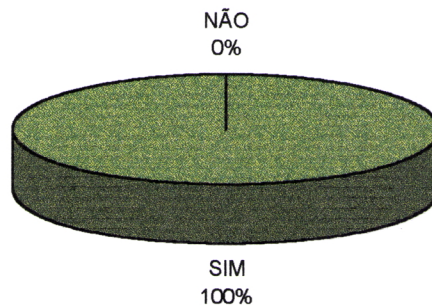
Fonte - Quadro nº14 - Anexo A

No que concerne á melhoria do nível financeiro, apenas 21% disseram estar satisfeitos, contra 79%. Apenas 14% ganham mais.

Um tema de realce é a promoção dos formandos através do Curso de Administração Autárquica, onde os mesmos responderam dizendo não beneficiar em 72%, contra 28%. Destes apenas 21% sobem de categoria e 7% de escalão.

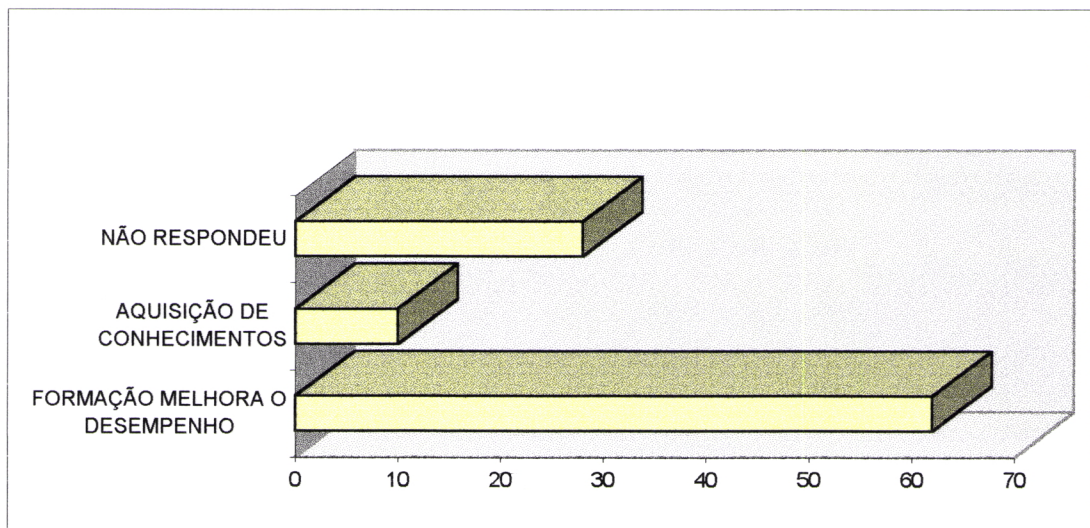
Independentemente de alguns aspectos menos positivos evidenciados pelos formandos, não restam muitas duvidas que a formação autárquica contribuiu a 100% para a qualidade dos serviços, traduzida sobretudo no melhor desempenho 62% e aquisição de conhecimentos 10%, contra 28% de não-respostas. Veja-se para o efeito as seguintes representações gráficas:

**GRÁFICO Nº6 - Contribuição da Formação Autárquica para a Qualidade dos serviços**



Fonte: Quadro nº25 - Anexo A

**GRÁFICO Nº 7 - Justificação da contribuição da Formação Autárquica para a Qualidade dos serviços**

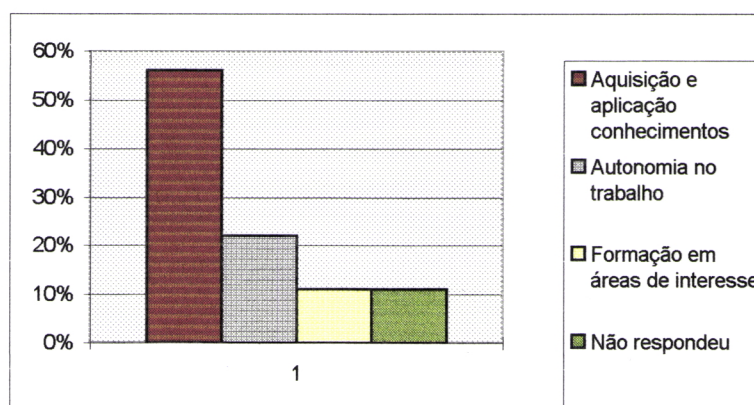


Fonte - Quadro 26 - Anexo A



Para uma melhor compreensão desta variável deve-se atender na colaboração prestada pelos formadores, dos quais 100% não tem reservas em afirmar que o Curso permite um melhor desempenho de funções aos formandos, sobretudo na aquisição e aplicação de conhecimentos (56%), autonomia no trabalho (22%) e formação em áreas de interesse (11%); tais características são ilustradas no gráfico nº8:

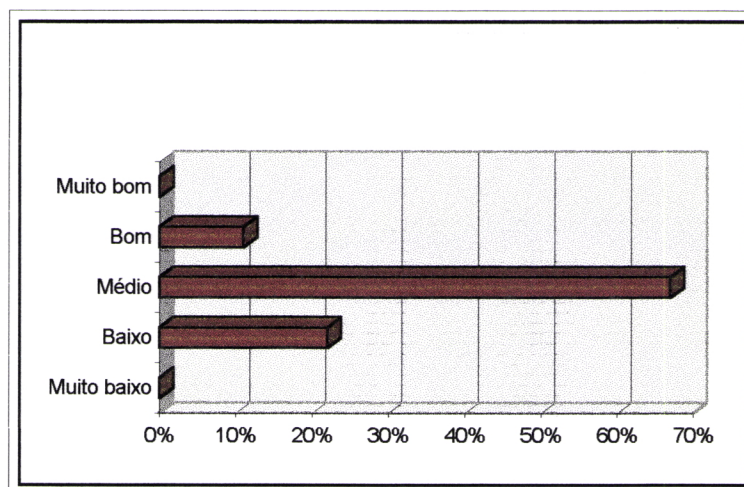
**GRÁFICO Nº8 - Desempenho de funções através do Curso de Administração Autárquica**



Fonte - Quadro 11 - Anexo B

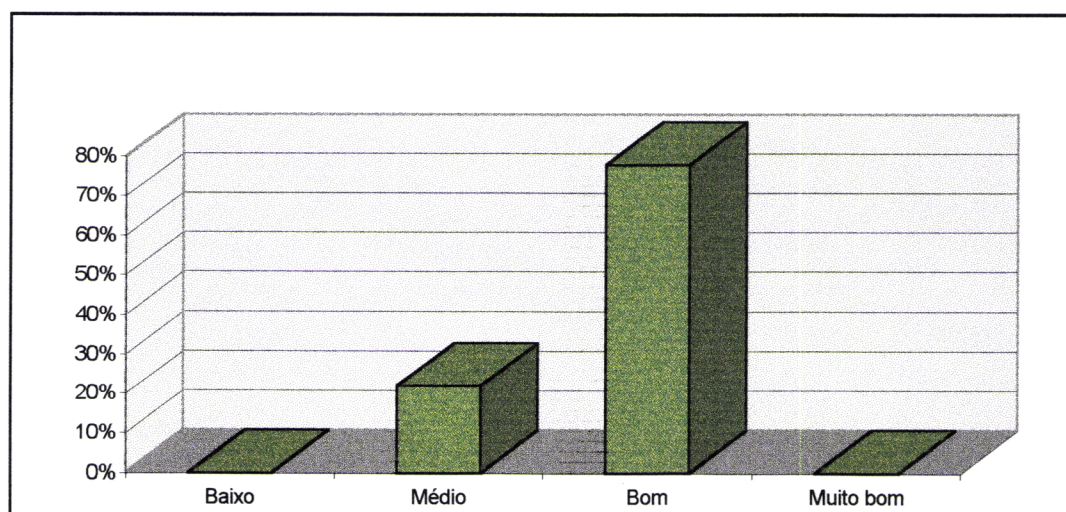
Através do inquérito realizado junto dos formadores podemos comparar o nível de conhecimentos dos formandos no início e final do Curso, conforme se ilustra nos gráficos n.º 9 e n.º 10. Inicialmente apresentavam um nível médio de 68%, contra um nível bom no final de 78%. Tal resultado é consequência directa dos conteúdos programáticos leccionados no decurso da formação.

**GRÁFICO Nº 9 - Nível de conhecimento dos formandos no início do curso**



Fonte - Quadro nº8 - Anexo B

**GRÁFICO Nº 10 - Nível de conhecimento dos formandos no final do curso**



Fonte - Quadro nº12 - Anexo B

Do exposto pode-se inferir que o Curso veio alterar os conhecimentos dos formandos que, colocados ao serviço das autarquias, permite-lhes encarar a

mudança com maior facilidade, traduzida numa mudança de comportamentos, consequentemente na melhoria da qualidade dos serviços prestados aos munícipes e à comunidade de uma forma geral, embora pese a fraca expressão financeira e promocional evidenciada pelos funcionários-formandos.

## **2 - Os contributos da Formação Autárquica para o Desenvolvimento Local/Municipal**

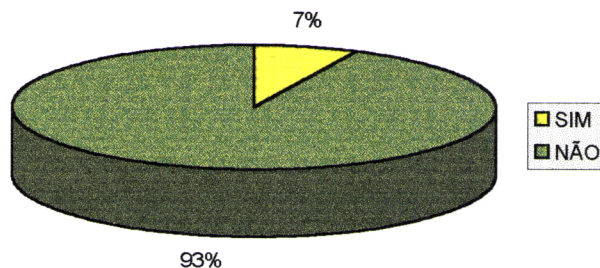
Este é um dos objectivos do estudo que estamos a empreender, cuja confirmação se patenteia nas respostas dos inquiridos: formandos, formadores e aqueles a quem foi aplicada a entrevista - os presidentes de Câmaras de onde são oriundos os discentes que frequentaram o Curso e ainda os responsáveis directos pela formação.

De acordo com a leitura dos dados fornecidos pelos formandos, verifica-se que o desempenho do Pólo do C.E.F.A., em Beja, é considerado por 10% como muito bom, 62% acham um bom desempenho e somente 28%, o consideram razoável. Disseram ainda 69% daqueles, que uma das grandes vantagens do Pólo é permitir o acesso a um maior número de pessoas à formação.

Perante o expectro, este tipo de formação desconcentrada não afecta a qualidade para 93% dos inquiridos. Desta forma, a formação ministrada contribui em 100% para a qualidade dos serviços, conforme se pode observar nos gráficos n.ºs 11 e 12. Valores estes que se traduzem em 62% na melhoria do desempenhos dos funcionários, de acordo com o gráfico n.º 7 exibido atrás.

**GRÁFICO Nº11**

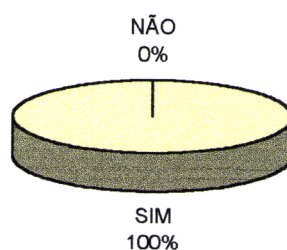
**FORMAÇÃO EM PÓLOS AFECTA A QUALIDADE**



FONTE: Quadro n.º 22 A

**GRÁFICO Nº12**

**FORMAÇÃO AUTÁRQUICA CONTRIBUI PARA A QUALIDADE DOS SERVIÇOS**



FONTE: Quadro n.º 25 A

No que concerne aos formadores, concordam que a Formação Autárquica ministrada leva ao Desenvolvimento Local/Municipal, expressão verificável em 45% no acesso a um maior número de funcionários, 34% na formação profissional e pessoal e 11% num melhor funcionamento dos serviços. Para o efeito, veja-se o quadro e gráfico seguintes:

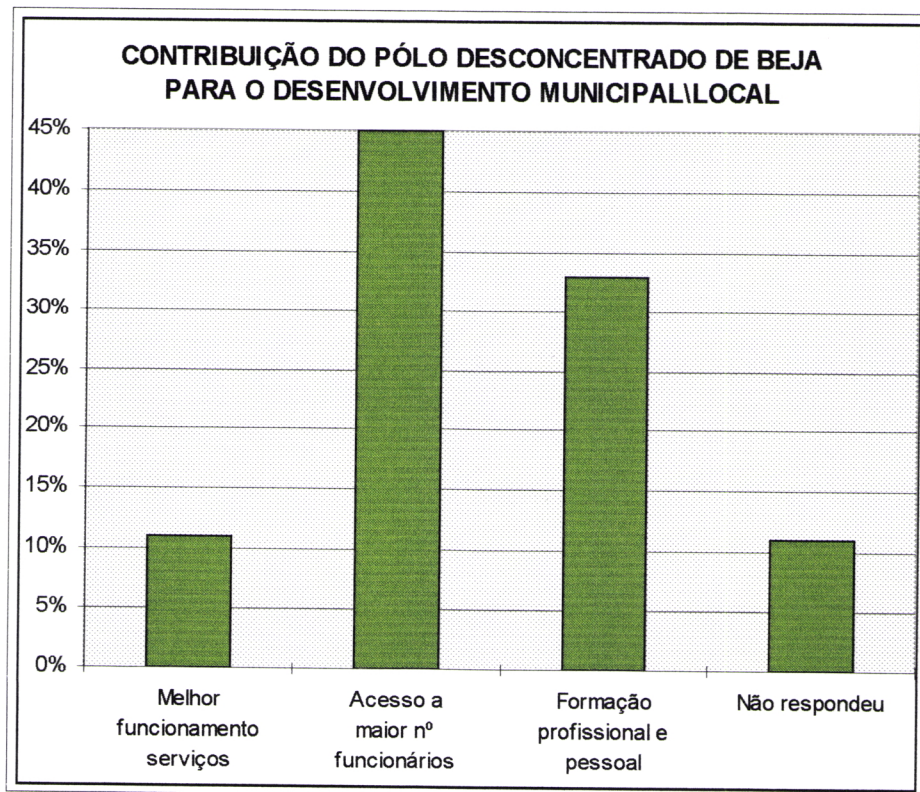
**QUADRO N.º 12**

**Contribuições do Pólo desconcentrado para o Desenvolvimento Local/Municipal**

EM MEDIDA O PÓLO DESCONCENTRADO CONTRIBUI PARA DESENVOLVIMENTO. MUNICIPAL/LOCAL	FREQUÊNCIA	PERCENTAGEM
	V.A.	%
Melhor funcionamento serviços	1	11.11
Acesso a maior nº funcionários	4	44.44
Formação profissional e pessoal	3	33.33
Não respondeu	1	11.11
<b>TOTAL</b>	9	100.00

FONTE: Inquérito por questionário.

**GRÁFICO N.º 13**



FONTE: Quadro n.º 12

Da análise efectuada às entrevistas, essencialmente qualitativa (embora tivéssemos elaborado uma matriz quantitativa intracategorial), verifica-se que "não

*haverá Desenvolvimento sem a formação dos Recursos Humanos" e aqui, os nossos respondentes são unânimes em confirmar esta regra. Tal como se refere: a formação é "a base da qualidade, fundamental ao Desenvolvimento Autárquico, este só existe efectivamente se as pessoas forem esclarecidas, só ela garante meios, eficiência e eficácia" (I E - PC).*

A Formação dos Recursos Humanos e designadamente a autárquica, constitui-se como um elemento privilegiado para reforçar ou actualizar as capacidades e atitudes que contribuem para a dignificação dos formandos funcionários e sua auto-realização, no sentido de melhor servir e ajudar na edificação da sociedade.

Nesse sentido e de acordo com um dos nossos entrevistados, *"as pessoas são, de facto, o cerne das organizações e devem estar motivadas e apetrechadas para a realização de um objectivo comum. Desta forma, sendo a formação um veículo de conhecimento, só pode servir beneficemente os fins institucionais"* (I E - R F).

Por todas as razões apontadas, vale a pena todo e qualquer investimento na formação e sobretudo porque *"vivemos numa sociedade em contínua e rápida mutação aos mais diversos níveis, o investimento nos recursos humanos revela-se, cada vez mais, de um cariz estratégico"* (IE-RF). O contrário, e em sociedades abertas, ninguém estará interessado em investir na ignorância, porque o mesmo é sinónimo de estagnação e retrocesso.

A criação dos Pólos desconcentrados, trazendo a Formação Autárquica aos lugares mais afastados dos grandes centros de decisão política, económica e social, veio tornar acessível a formação aos funcionários, que de outra forma tornar-se-ia extremamente difícil, dado os dispêndios económicos, familiares, sociais, como a desintegração social e outros factores desmotivacionais.

Convém não esquecer que no plano institucional, a extensão territorial da formação, para além de dar resposta a uma reiterada reclamação dos municípios pelas razões já evidenciadas, representa *"um esforço de qualificação menos penoso para as autarquias e sobretudo para os funcionários"* (I E - R F).

A criação dos pólos permitiu, de facto, *"uma clara revitalização do Curso, recuperando uma faixa de destinatários que, nos últimos anos, estava a desaparecer e acrescentou uma e interessante perspectiva à identidade própria de cada formando, através das variações de natureza cultural que os diversos focos de realização do Curso não deixarão de sublinhar"* (I E - RF).

Será pertinente e justo evidenciar o depoimento prestado por um presidente de Câmara que teve a hombridade de aconselhar os seus funcionários a frequentarem o C.A.A., no primeiro ano da instalação do Pólo em Beja, cujas vantagens já são bem evidentes e o qual passamos a citar: *"colhemos vantagens nunca antes vistas. Deu-nos a possibilidade de verificar que, ao contrário de tudo o que acontece neste País, na formação profissional em Beja, foi feito um trabalho sério e de grande categoria com reflexos posteriores no funcionamento da nossa Câmara"* (I E-PC).

No decurso deste exercício, será de sublinhar que *"o C.A.A constitui um instrumento de qualificação privilegiado para os profissionais da carreira administrativa. Na medida em que é uma formação multidisciplinar, onde se combinam enquadramentos teóricos, referenciais explicativos, situados na área do saber, com outras dimensões práticas, voltadas para o saber fazer"* (IE-RF).

Deste modo as mudanças nos funcionários foram incontestáveis, as quais verificáveis ao nível do comportamento, acompanhadas de preocupações conducentes a um aprofundamento do conhecimento, existindo na abordagem às diversas temáticas uma maior predisposição na procura de soluções devidamente enquadradas. Destaque-se também que, ao nível das competências, resulta uma maior assunção de responsabilidades e conseqüentemente assiste-se a um grau de polivalência mais acentuado.

A análise das entrevistas aos Presidentes de Câmara, permitiu-nos verificar ainda que 75,5% (ver Anexo D, Quadro n.º 3 ) dos respondentes não tem dúvidas que a Formação Autárquica deu contributos significativos ao Desenvolvimento Local/Municipal, na medida em que ensinou eleitos, funcionários e técnicos, levando-os a um conhecimento profundo acerca do mundo Autárquico, enriquecendo-lhes as capacidades para estudos mais exaustivos, procurando solucionar os problemas que afectam os munícipes, elevando o nível da informação e da produtividade.

Esta formação permite *"o desenvolvimento da qualificação dos Recursos Humanos, dotando-os de meios técnicos necessários à satisfação das necessidades das populações, dos próprios serviços, contribuindo para a modernização da*



*Administração Local"* (IE-PC), que como é evidente influência e conduz a um melhor nível de vida e bem estar das pessoas, sobretudo daquelas mais afastadas dos grandes centros.

Tudo isto, porque o desenvolvimento Local/Municipal passa essencialmente pela modernização administrativa dos serviços *"traduzida numa acção sistémica, continuada e persistente que vise a construção de uma administração capaz de dar resposta às necessidades dos cidadãos e agentes económicos"* (IE-RF). Sendo a formação profissional dos funcionários autárquicos um elemento chave no processo de modernização da administração local, concorrendo decisivamente para o desenvolvimento municipal.

Independentemente dos contributos dados pela formação às necessidades das Autarquias em termos de formação autárquica, elas saem deveras satisfeitas. De acordo com os Presidentes de Câmara inquiridos, apenas 25%,(ver Anexo D, Quadro n.º 3) acham que estas não são plenamente satisfeitas, e são estes por sua vez, que apelam à formação noutras áreas, designadamente ao nível de cursos para operários.

Os responsáveis directos da formação têm uma opinião semelhante à explicitada, mas mais reforçada, consideram que o tipo de formação desconcentrada desenvolvida nos pólos, responde eficazmente às necessidades formativas, constituindo-se como uma consequência directa do investimento efectuados pelo CEFA, Autarquias e Associações de Municípios, nos lugares mais periféricos e por isso também menos desenvolvidos. Consideram-na ainda como elemento substancialmente corrector das tão propaladas assimetrias regionais.

Uma das categorias em análise prende-se com a extensão do C.A.A. a pessoas não funcionárias, a qual mereceu a concordância de 75% (ver Anexo D Quadro n.º 3) dos nossos entrevistados, pois assegura a qualificação dos potenciais candidatos para ingresso na carreira da Administração Local, possibilitando uma maior facilidade de recrutamento e selecção de funcionários com menor dispêndio formativo à posteriori. Isto é, o investimento a efectuar na formação específica é menos significativo e com maior expressão na produtividade, ou seja, a entrada de novas pessoas no funcionalismo público é efectuada com maior conhecimento da realidade autárquica o que as preparará para a vida profissional.

### **3 - Os caminhos futuros da Formação**

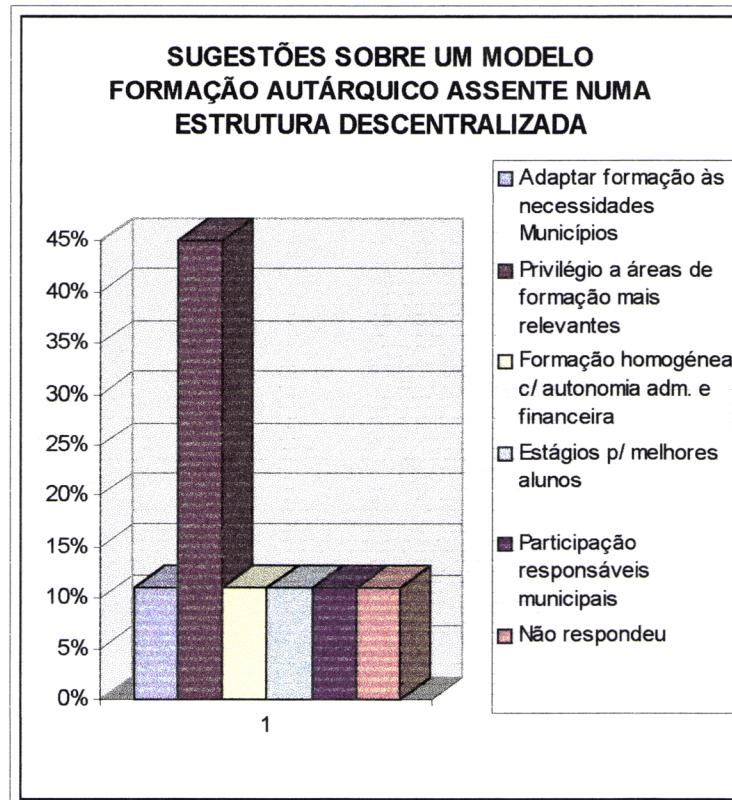
Esta é uma parte do trabalho dotada de uma certa complexidade, onde todas as análises dos depoimentos prestados são úteis para uma leitura que ajude a traçar um modelo - um caminho, a ser seguido, ou melhor, proposto para a formação a levar a cabo nos Pólos, designadamente do Alentejo e Algarve.

Os inquéritos por questionários, não permitem chegar a uma resposta suficientemente elucidativa, nem tão pouco era o propósito a partir dos mesmos, encontrar uma resposta totalmente concludente. Para esse efeito, contribuirão substancialmente as entrevistas, as quais serão evidenciadas neste sub-capítulo.

Importará saber se a estrutura desconcentrada, ou seja, a vigente, é por si só importante, ao ponto de poder contribuir para o desenvolvimento, ou deverá ser substituída por outro modelo de orientação descentralizada.

Ao propósito acima mencionado, os formadores dizem que o Pólo desconcentrado tem um desempenho a 100% e em relação às sugestões conducentes a um modelo descentralizado, as respostas dividem-se, isto é, sobressaem 44% das mesmas, para as áreas de formação mais relevantes. Quanto aos restantes contributos deste tipo de formação, traduzem-se em 11% na adaptação da formação às necessidades dos municípios, formação homogénea com autonomia administrativa e financeira, estágios para melhores alunos e participação dos responsáveis municipais nos programas de formação, repare-se no gráfico n.º 14.

GRÁFICO Nº14



Fonte: Quadro nº14 - Anexo B

Permita-se um reparo, ainda que só baseado nas respostas obtidas - se um modelo desconcentrado de formação funciona bem, então deduz-se que de acordo com as sugestões (pouco objectivadas) para um modelo descentralizado (que em muito pouco difere do primeiro, apenas acrescentam a autonomia administrativa e financeira), não parecem constituir nota de grande relevância para primar por este tipo de modelo.

Se se pretende uma Administração Pública moderna, então não parece muito razoável fomentar a heterogeneidade recomendada pelos nossos entrevistados.

Logo, esta análise leva a verificar que as respostas dadas com vista a um novo modelo formativo, em nada se afastam do modelo desconcentrado - o vigente.

Ao atender-se às respostas dadas pelos Presidentes de Câmara e após uma análise aos seus conteúdos, verifica-se nitidamente a valorização e eficácia do modelo desconcentrado - o actual: melhor desempenho dos funcionários, melhor eficiência e mudança de comportamentos. Em suma: está presente a qualidade e a modernização. Destacam-se ainda dois inquiridos, ao afirmarem peremptoriamente que o modelo de formação não deve ser alterado. Contudo, os restantes pronunciaram-se a favor do Pólo descentralizado e ninguém traçou cenários.

No entanto, as respostas apontadas para a descentralização não são muito explícitas quanto às suas premissas orientadoras (denota-se uma ausência do papel real dos pólos desconcentrados/decentralizados). Apenas alguns entrevistados evidenciam linhas de orientação, designadamente: maior participação dos municípios da "região" no plano de acções. As restantes propostas articulam-se claramente com a regionalização, evidenciando ainda alguns, vantagens semelhantes às do modelo organizacional das autarquias locais saído dos quadros constitucionais do 25 de Abril.

Constata-se em toda a argumentação apresentada um móbil favorável ao modelo descentralizado. Porém, pesa uma relativa falta de esclarecimento, do que é efectivamente a Formação Autárquica, conferida pelas respostas curtas e pouco esclarecedoras, acerca do modelo descentralizado sugerido pela maior parte dos respondentes.

Contrariamente aos Presidentes de Câmara, os responsáveis directos pela formação, têm outra posição ao considerarem peremptoriamente que o modelo actual - desconcentrado - funciona eficazmente, não existindo razões que justifiquem a mudança para outro modelo, designadamente o descentralizado.

Como argumentação favorável ao modelo vigente, referem-se à inexistência de especificidades regionais que justifiquem diferentes modelos de formação ou diferentes conteúdos programáticos, logo *"a formação autárquica deve desenvolver-se num quadro integrado de gestão e racionalização das estruturas e meios formativos existentes"* (IE-RF).

Em função da análise, deverá existir sempre uma entidade central a orientar e coordenar a formação, isto por razões de eficiência e eficácia gestionárias. Todavia, o planeamento deverá *"perspectivar o reforço progressivo de estruturas desconcentradas ou regionais, em detrimento da estrutura central, que se deverá manter pouco pesada"* (IE-RF).

Ainda segundo o mesmo responsável, o modelo desconcentrado é o que permite *"a montagem de estruturas flexíveis, guiadas por critérios de oportunidade e utilidade, no seu deslocamento da formação pelo território"* (Ibidem). Isto é, quando numa dada zona de influência dos pólos as necessidades formativas estão medianamente satisfeitas, é possível fazê-lo circular para outra mais carenciada, sendo esta uma das suas principais virtudes.

Por outro lado as estruturas descentralizadas implicariam a atribuição de autonomia e, na actualidade, poderiam afectar a actuação pedagógica na medida em

que *"teríamos a breve trecho vários C.A.A. com vários critérios de organização, o que não é de forma alguma consentâneo com uma formação desta índole - Administração Autárquica"*. (IE-RF)

É necessário considerar que esta formação foi criada por lei e, como tal, tem efeitos próprios na carreira dos funcionários, o que obrigará por certo a *"muitas cautelas e uma grande exigência no que toca às condições da sua coordenação, impedindo que se reproduza ao sabor das hipotéticas especificidades territoriais, sem prejuízo de que estas devem ser entendidas num modelo como o actual"* (IE - RF).

Para além destes aspectos favoráveis em larga medida ao modelo implantado, acrescentam ainda alguns dos responsáveis que um efectivo modelo descentralizado teria sérias dificuldades em desenvolver-se, já que tal reforma implicaria um grande dispêndio de recursos e com eficácia duvidosa.

Daqui se infere que o actual sistema deve ter continuidade porque funciona bem e serve os objectivos para que foi criado. Não obstante, de ser potenciado com uma maior participação dos pólos existentes.

A partir do exposto, confrontamos os responsáveis da formação com o suporte financeiro da mesma, independentemente do cenário traçado - desconcentrado/descentralizado, uma vez que a formação autárquica desenvolvida nos pólos e designadamente em Beja entre 1993 e 1995 foi financiada pelo PROFAP, elaborado pela Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, o

qual irá chegar ao fim em 1999, altura em que termina o segundo Q.C.A.; este instrumento de política comunitária que atribui verbas aos países membros mais desfavorecidos da União Europeia, a fim de atingirem um nível de equilíbrio e desenvolvimento dotados de uma adequada sustentabilidade. Todavia, para depois desse período, coloca-se uma questão crucial - quem deverá custear as despesas da formação autárquica?

Antes, porém, detemo-nos no Programa da Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, criado pelo Governo, por forma a *"adequar a Administração à evolução da sociedade, da economia e da cultura, cujo objectivo central visa criar condições à Administração para manter e desenvolver os recursos humanos necessários à consecução das suas missões"* (Decreto Lei n.º 184/89 de 2 de Junho).

Este programa foi apoiado pelo FSE e FEDER a uma taxa co-financiada a 75% das despesas elegíveis, sendo os restantes 25% assegurados pelo orçamento das entidades promotoras ou da Segurança Social, consoante se trate de entidades de direito público ou direito privado (art.º 8º nº 1 - Desp. Norm. n.º 181/92).

A partir da análise de conteúdo efectuada às entrevistas, verifica-se que deverá ser a administração a suportar em primeira linha os custos da formação, uma vez que esta é uma das suas principais prioridades conforme é referido no Dec. Lei 184/89, e à semelhança do que tem acontecido desde o primeiro Q.C.A.

Actualmente verificam-se algumas dificuldades com o aproximar do final das linhas de financiamento; tal facto deverá obrigar o CEFA *"que é a instituição*



*nacional formação para as autarquias locais a ser assistido com meios necessários para o desempenho da sua vocação natural" (IE-RF).*

O reconhecimento que esta entidade deve ser por excelência a escola dos funcionários autárquicos traria então *"a interiorização da ideia de que às próprias autarquias locais passaria a caber, directa ou indirectamente, o financiamento da formação, à semelhança do que acontece noutros países europeus"* (IE-RP). Conjugado com esforços de outros parceiros e aproveitando ainda algumas linhas de financiamento comunitário que eventualmente possam emergir após 1999; relativamente a todos estes aspectos, há unanimidade por parte dos inquiridos cujas respostas foram fundamentais para esta leitura.

Em suma, poder-se-à registar que após a análise efectuada, verificou-se que o modelo de formação autárquica inicial, desenvolvido desde 1981 (tendo sofrido várias alterações ao nível da desconcentração) e com a criação dos pólos a partir de 1991, tem vindo a servir as necessidades formativas, designadamente na área da carreira administrativa. Quem o diz são os inquiridos desde funcionários, formadores, presidentes de câmara e responsáveis directos pela formação.

Quando confrontámos os respondentes com os modelos alternativos baseados na descentralização, apenas alguns presidentes de câmara lhes teceram algumas considerações abonatórias.

Os argumentos apresentados, porém, não são suficientemente concludentes, com vista a uma mudança baseada na descentralização formativa, traduzindo-se a

sua argumentação na capacidade de mais autonomia financeira e uma maior participação ao nível do planeamento curricular da formação.

No entanto, são estes dirigentes autárquicos que evidenciam as virtudes do modelo de formação vigente: melhor desempenho de funções, mudança de comportamentos, mais qualidade e melhores serviços prestados ao cidadãos. Aliás, premissas que são corroboradas por todos os respondentes e sobretudo pelos responsáveis da formação, que a par daqueles aspectos, defendem a unidade da formação com vista a um modelo significativamente coeso (embora um responsável admita futuramente a hipótese de um modelo misto: desconcentrado/descentralizado), que ajude a combater as assimetrias regionais. Para este efeito deverá ser sustentado financeiramente por todos os níveis da administração envolvidos: o Governo, o CEFA e as Autarquias Locais. São estes os caminhos futuros da formação autárquica em Portugal e designadamente nos pólos desconcentrados.

Nesta fase acabámos de dar conta da consecução dos objectivos delineados na primeira parte deste estudo, (analisámos aqui todo o seu desenvolvimento), os quais permitiram inferir algumas conclusões e recomendações que consubstanciam as considerações finais que se apresentam seguidamente.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Avaliar o papel da Formação Autárquica no Desenvolvimento Local/Municipal, através da análise do caso particular do Pólo do CEFA em Beja, foi o tema central do estudo que estamos concluindo.

A partir daquele objectivo geral, tentou-se encontrar respostas para um conjunto de objectivos mais específicos, designadamente :

- Analisar a relevância da Formação Autárquica para o aumento de competência, de mudança de comportamentos e da melhoria das qualificações profissionais dos recursos humanos nas autarquias locais;
- Constatar a contribuição da Formação Autárquica para o Desenvolvimento Local/Municipal;
- Perspectivar a Formação Autárquica no Pólo do CEFA em Beja;

O relatório que se apresenta, baseou-se nas orientações acima descritas, decorrendo o mesmo dum demorado processo de investigação, cujos resultados finais se farão constar nestas considerações .

Para o efeito, foi necessário contextualizar o problema no seio do seu campo conceptual, o que obrigou a uma aprofundada revisão bibliográfica, a fim de inseri-lo no binómio: Formação/Desenvolvimento.

Após uma longa discussão crítica, como se pode constatar no estudo, optou-se por enquadrar o tema num modelo de desenvolvimento de base Local - o Territorialista, o qual considera a valorização do Homem nas suas três dimensões: pessoal, social e ambiental. Isto é, uma perspectiva de Desenvolvimento a partir do Homem e para o Homem.

Daqui decorre a ideia de que o Homem, estando no centro das atenções, será inevitavelmente o motor do desenvolvimento. Logo, deverá ser dotado de todos os meios, consistindo uma parte desses meios num efectivo programa de formação adequado às necessidades locais, a fim de levar por diante os princípios basilares do Desenvolvimento Local/Municipal.

É certo que só um modelo de Desenvolvimento baseado nos pressupostos já evidenciados poderá acompanhar as mudanças que o terceiro milénio exigirá da sociedade - impostas pelas várias revoluções a que assistimos: tecnológicas, informáticas e informativas.

A melhor maneira de enfrentar esses desafios passa por um verdadeiro apetrechamento conceptual e técnico, onde a formação profissional e, neste caso, a autárquica, assumam um papel preponderante, a fim de permitir uma autêntica relação entre aparelhos autárquicos e cidadãos, por forma a que essa seja coroada, para além da produtividade, de eficácia e de qualidade. Pois só haverá desenvolvimento das sociedades humanas se as mesmas investirem na formação dos recursos humanos, pois eles são a pedra de toque em todo e qualquer processo de Desenvolvimento empreendido pelo Homem.

Foram precisamente estes os aspectos aferidos através de metodologias específicas da análise sociológica. Assim, para além da observação participante e conhecimentos empíricos do autor, os inquéritos por questionário e por entrevista revelaram-se extremamente úteis, através da sua sujeição a métodos estatísticos e com recurso à análise de conteúdo, vieram possibilitar um importante rigor científico às conclusões que se apresentam.

É incontestável que não haverá desenvolvimento, neste caso, Desenvolvimento Local/Municipal, sem a formação de recursos humanos; só desta forma será possível elevar o edifício do conhecimento que conduz à mudança, à modernização e à qualidade, com vista à melhoria qualitativa das Sociedades Humanas.

Como atrás se enuncia, pretendem-se avaliar o desempenho dos funcionários autárquicos - é facto que a nível global do país não existe um estudo sobre a avaliação da formação, no entanto, este trabalho é disso mesmo que trata, só que apenas ao nível Local/Regional; não se dispendo de meios informativos que permitam generalizações, apenas tão somente nos reportámos ao caso particular do estudo - os funcionários formados pelo Pólo do CEFA em Beja, uma vez que o mesmo foi caracterizado como um estudo de caso.

Relativamente ao balanço da Formação Autárquica desenvolvida no Pólo entre 1993 e 1995, este foi positivo. Para o efeito, temos como ponto de partida os dados fornecidos pelos inquiridos, que a partir de uma análise estatística, atestam que 86% dos formandos manifestaram expectativas iniciais favoráveis, face à formação, não tendo as mesmas sido goradas com o desenvolvimento do Curso.

Tais expectativas traduzem-se em 69% numa melhoria da situação profissional dos formandos, expressas num melhor desempenho (38%); mais eficácia (28%) e mais produtividade (3%), sem esquecer os benefícios pessoais referidos por 69% dos mesmos. Todavia regista-se um *handicap* - apenas 21% revelaram benefícios financeiros contra 79%.

Para 100% dos formadores, não restam quaisquer dúvidas que a formação contribui para uma melhor qualidade dos serviços, sendo este cenário consequência directa de um bom nível (78%) de conhecimentos adquiridos pelos formandos durante o curso, contra um nível médio (68%) revelado no início da formação.

Pelas razões apresentadas, pode-se inferir que o C.A.A. vem alterar substancialmente a maneira de pensar e agir dos funcionários das autarquias locais que o frequentaram. Alterações expressas numa evidente mudança de atitudes e melhoria da qualidade das prestações, possibilitando desta feita, uma maior e melhor interacção com os cidadãos servidos pelas estruturas da Administração Autárquica.

As considerações delineadas a partir da Formação Autárquica, *latus sensus* contribuem para o Desenvolvimento Local/Municipal. Assim, 62% dos funcionários consideram um bom desempenho do Pólo, permitindo ainda para 69% destes, uma maior acessibilidade à formação, e para 93%, a desconcentração formativa não afecta a qualidade das suas prestações. Pelo contrário, este tem dado um subsídio relevante, evitando dispêndios económicos, familiares e sociais, bem como a desintegração social e outros factores desmotivacionais.

A formação em Pólos veio, assim, permitir uma revitalização do Curso, no sentido de um maior enriquecimento a partir da diversidade cultural própria de cada formando em cada um dos vários focos de realização da formação.

De acordo com a análise efectuada aos restantes dados fornecidos, verifica-se que a formação contribui para o desenvolvimento municipal através das mudanças observadas nos funcionários; estas são verificáveis ao nível do comportamento e consubstanciam-se no "saber fazer", acompanhadas de preocupações conducentes a um aprofundamento do conhecimento, o qual se faz também acompanhar de uma abordagem às diversas temáticas no sentido de serem encontradas soluções para os problemas que afectam a instituição denominada autarquia.

Destaque-se que o nível das competências denota uma maior assunção das responsabilidades e, conseqüentemente, assinala-se um grau significativo de polivalências interdisciplinares. Tudo isto é concretizado num aumento das qualificações e num melhor desempenho de funções dotando os funcionários *"de meios técnicos necessários à satisfação das necessidades da população e dos próprios serviços, contribuindo para a mudança de Administração Local"* (I.E.-P.C.).

Apontaram-se todas estas razões, porque o desenvolvimento municipal passa essencialmente pela modernização administrativa dos serviços, a qual se traduz numa acção sistémica, continuada e persistente, que visa dar resposta às necessidades dos cidadãos e agentes económicos.



Assim, exaltam-se todas estas preocupações porque a Formação Autárquica é o elemento chave para dar resposta às necessidades sentidas pelos munícipes, a fim de permitir uma elevação da qualidade de vida; e independentemente do modelo ensaiado, ela contribui decisivamente para o esbatimento das assimetrias regionais, conforme se pode constatar neste estudo.

Do que acima se evidência fica-nos a ideia que a terminologia dos modelos formativos - Desconcentrado, Descentralizado ou Misto, poderá não ser muito importante, desde que prossigam fins que elevem o nível de conhecimentos e de práticas. Porque no meio destas acepções, importa sobremaneira o carácter pedagógico, educacional e funcional que a formação confere às pessoas e se espelha nas instituições.

Contudo, apraz-nos registar o que de mais relevante se retira da análise, através das respostas dos inquiridos, quando foram confrontados com dois modelos de formação - desconcentrado (o vigente) e descentralizado, os quais mereceram críticas e sugestões que nos levaram a agrupá-los em dois blocos distintos.

Num primeiro grupo incluíram-se essencialmente os formadores, e os responsáveis directos pela formação, os quais afirmaram, sem grandes reservas que o Desenvolvimento Municipal é consequência directa do Modelo de Formação Desconcentrado, para o qual advogam a seguinte tese:

a) Necessidade de fomentar a homogeneidade formativa com vista a uma Administração Pública/Autárquica moderna e coesa.

- b) Inexistência de especificidades regionais que justifiquem a mudança para outro modelo.
- c) Necessidade de uma entidade central que não perca de vista a orientação e coordenação da formação, por razões de eficiência e eficácia gestonária.
- d) Reforço das estruturas desconcentradas/regionais por forma a tornar a estrutura central menos pesada.
- e) Flexibilidade dos Pólos Desconcentrados - uma vez que as necessidades de formação inicial, estando satisfeitas na zona, podem circular para outros mais carenciados. Esta é uma das suas principais virtudes, evitando os custos próprios da estrutura permanente.
- f) Uma estrutura descentralizada implicaria autonomia e no presente momento, a actuação pedagógica poderia sair afectada, não se coadunando com vários critérios organizativos para vários C.A.A., o que fragilizaria a Administração Autárquica nesta fase de unidade formativa.
- g) Os aspectos culturais específicos de cada "região" contribuem para o enriquecimento do Curso, renovando-o, melhorando-o, e nalgumas situações adaptando-se à pluralidade regional, sem que as mesmas comprometam o seu sentido, porque só a diversidade torna mais sólida e coesa a unidade formativa.
- h) A mudança para outro modelo obrigaria a alterar profundamente a legislação que tem efeitos práticos sobre a carreira dos funcionários.

i) O presente modelo representa custos menos pesados para as autarquias locais, sem que isso implique menor participação dos seus responsáveis no planeamento geral da formação.

j) Detectou-se que no caso concreto do Pólo de Beja, pelas experiências relatadas pelos intervenientes neste estudo, verificou-se uma melhoria significativa nos funcionários, ao nível comportamental e da funcionalidade, onde se vislumbra uma clara assunção da qualidade e da modernização na Administração Autárquica.

Estas últimas consequências da Formação edificam o desenvolvimento da Administração Pública/Autárquica e merecem também o reconhecimento do outro grupo - dos Presidentes das Câmaras. Registe-se para o efeito que, dois deles, afirmam não haver lugar à mudança no modelo, porque as necessidades da formação são satisfeitas e se o actual funciona sem sobressaltos não deve ser alterado.

Embora os restantes elementos do grupo em foco concordem que a formação é imprescindível para o desenvolvimento Municipal, no entanto assistem-lhes algumas reservas quanto a uma avaliação rigorosa e objectiva, porque os formados são recentes ou porque têm poucos efectivos com este perfil.

Na essência todos concordam que o trabalho desenvolvido no Polo de Beja e a imagem da formação desconcentrada é boa, identificando assim as suas virtudes sem evidenciarem críticas negativas dignas de registo. Não obstante, fazem questão de dignificar a importância que um modelo descentralizado poderá ter para as "regiões", cujas características se registam:

- a) Mais autonomia administrativa e financeira, conseqüentemente maior capacidade de decisão.
- b) Maior participação dos municípios no plano de acções formativas.
- c) Formação mais diversificada de acordo com as especificidades regionais.
- d) Permitir maior reciclagem na Formação.
- e) Vantagens semelhantes às do modelo organizacional das autarquias locais - saída dos quadros constitucionais do 25 de Abril.
- f) Relação directa com a regionalização - elevando a cultura participativa, cujo modelo de formação seria mais adequado às necessidades "regionais".
- g) Uma parte considerável das características apontadas para este modelo foram também identificados pelos mesmos responsáveis no modelo anterior.(cf.3º Sub-capítulo da última parte)

Ao comparar as ilações retiradas do nosso painel de inquiridos, através dos dois blocos expostos, percebe-se que o último é favorável a um modelo descentralizado. Todavia, não o desenvolveram significativamente ao ponto de contra argumentarem o primeiro, e até porque não discordam dele. Muito pelo contrário, reconhecem-lhe o seu mérito. No entanto, ao defenderem outro modelo - mais autonomia, mais competência, maior capacidade de decisão, estão a

estabelecer uma relação directa com a "futura" divisão administrativa, ou seja, com a nova concepção de regionalização.

Tal facto não será surpreendente pois estamos em terreno fértil aos adeptos da posição explicitada - situámo-nos no interior do país, onde é defensável a ideia de que a descentralização poderá combater as assimetrias, fomentando, assim, o desenvolvimento, no sentido de aproximar o poder dos problemas, elevando a participação e consubstanciando a tão almejada cultura participativa dos cidadãos, por forma a aumentar o seu nível de vida e de bem estar. Infira-se daqui : o novo modelo proposto, embora pese a sua exígua sistematização, deverá ser visto mais sob a perspectiva política do que prático/formativa.

Entre estes dois modelos delineados existe o misto, que não deixa de ser encarado por alguns dos respondentes que, aliás, admitem a hipótese se as estruturas político-administrativas permitirem, isto é, aceitam a transição evolutiva natural. O que trará também, a par de maior autonomia, uma maior participação no custeamento das despesas e das responsabilidades.

Independentemente do modelo que no futuro venha a ser adoptado e a crer nos resultados a que se chegou nesta investigação - o modelo desconcentrado continua a desempenhar as funções para que foi criado, cujo financiamento deverá ser suportado maioritariamente pelo CEFA, que é a Escola de Formação Autárquica por excelência. Só que, prevendo-se o final do financiamento para 1999, as autarquias locais deverão suportar uma parte dessas despesas, à semelhança do que já vem acontecendo nalguns países da Europa.

Conclui-se que o Pólo desconcentrado serve os interesses para que foi investido - desenvolver o Curso de Administração Autárquica. No entanto, as exigências das próprias autarquias vão mais longe e já começam a reivindicar para estas "estruturas móveis", mais cursos e maior abrangência de categorias, designadamente - para operários, técnicos superiores e para os formados pelo CAA. Neste sentido, e por forma a dar respostas às solicitações, prevê-se desenvolver a partir de Fevereiro de 1998, o Curso de Desenvolvimento Cultural com duração igual ao CAA, destinado a promover este grupo administrativo, ao nível IV da carreira técnica.

Após termos esplanado em traços gerais as conclusões a que chegamos, queremos reforçar a ideia que se o Pólo se reveste de grande utilidade para as autarquias, então deve continuar. Isso prova-nos que a avaliação efectuada à formação revela-se francamente positiva, na medida em que opera mudanças nas pessoas e como é óbvio nas organizações, o que em tudo dignifica as instituições. Concorrendo desta forma para algumas melhorias ao nível do bem estar dos cidadãos, na medida que permitiu quebrar algumas barreiras quer ao nível das acessibilidades, quer ao nível da decisão.

Para além do evidenciado será oportuno abrir aqui um parêntesis e retomar ainda, o problema sociológico que esteve na génese deste estudo - a ineficácia da Administração Pública/Autárquica - que se consubstanciava como um obstáculo ao desenvolvimento e que através da formação viu alterado o seu ritmo de actuação. Porém, estas alterações nem sempre são tão lineares quanto a análise dos dados nos faz crer.

Existe um conhecimento do autor a partir dos "desabafos" e estes não vêm expressos nos inquéritos, que permite aprofundar mais detalhadamente a questão sociológica. Por um lado, os formandos/instituições nem sempre beneficiam globalmente do processo, isto é, por vezes verifica-se uma falta de estímulos ao aumento da eficácia, por parte das chefias mais resistentes à mudança, que boicotam o sistema, impedindo que os novos conhecimentos e atitudes sejam postos em prática. Considera-se ainda que estes formandos deverão colher mais benefícios pessoais, ou seja, que se alargue a possibilidade de ascender a outras categorias para além das consignadas, por via da formação autárquica.

Por último, resta-nos afirmar que os objectivos deste trabalho foram atingidos, se bem que as conclusões não possam ser extrapoladas para a população, mas dessas limitações nós estamos conscientes, porque foi desenvolvido um *case study*. Apesar disso possibilitou-nos o conhecimento de hipóteses, que poderão servir de base a estudos mais abrangentes e explicativos sobre a formação autárquica em Portugal, uma vez que esse trabalho ainda foi feito e já decorreram 16 anos desde o seu início.

Apesar das restrições a que por inerência das vicissitudes da investigação estivemos sujeitos, não nos restam dúvidas que só a aposta na formação permitirá a qualidade e a modernização da Administração Autárquica. Tal facto contribui para a concretização do verdadeiro processo de Desenvolvimento Local e elevará o nível de satisfação das necessidades das pessoas que teimosamente insistiram em ficar no interior do país, e neste caso concreto, no Alentejo. Tudo isto, porque acreditam que se as suas potencialidades forem bem conduzidas no combate ao obscurantismo ,

dar-lhe-ão força suficiente para tornar estes espaços longínquos da decisão, terras onde valha a pena viver.



**BIBLIOGRAFIA E OUTROS DOCUMENTOS  
CONSULTADOS**

## BIBLIOGRAFIA

ALBARELLO, Luc et. al.

1997 *Práticas em Métodos de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa: Gradiva Publicações.

ABRAMOVICI, et al.

1989 *Gestão dos Recursos Humanos*, Lisboa: Biblioteca de Gestão, ed. Presença.

ABREU, J. M. Brito

1994 "A Qualidade da Formação Profissional", in *IIIº Encontro de Formação nas Autarquias Locais em Cascais*, Coimbra: C.E.F.A., pp.45-56.

ALMEIDA, Pereira

1985 *Conhecer as Autarquias Locais*, Porto: Porto Editora.

ALMEIDA, João F. / PINTO, José M.

1991 *A Investigação nas Ciências Sociais*, 4ª ed. Lisboa: Editorial Presença.

ALMEIDA, João .F. et al.

1994 *Regiões Periféricas: Que Desenvolvimento? Uma Experiência no Concelho de Almeida*, Lisboa: CAIS / CIES.

ALVES, Natália

- 1994 "Desenvolvimento Regional e Formação Profissional Inicial", in *Estado Actual da Investigação em Formação*, Porto: Edições Afrontamento, pp.235-248.

AMARO, Rogério Roque

- 1985 "O Alentejo Abandonado? Migrações, Regressos e Perspectivas de Desenvolvimento", in *Economia e Socialismo*, 66/67; 79-92.

AMARO, Rogério Roque

- 1990-a "Desenvolvimento e Injustiça Estrutural", *Communio*, nº5: 448-459.

- 1990-b "O *Puzzle* Territorial dos anos 90: uma territorialidade flexível (e uma nova base para as relações entre nações e regiões)". in *Vértice*, nº 22 Dez., pp. 39-48

- 1991-a "Lógicas de especialização da economia portuguesa" in *Sociologia-Problemas e Práticas*, nº10 pp.161-182

AMARO , Rogério Roque (coord.) et al.

- 1992 "Iniciativas de Desenvolvimento Local - caracterização de alguns exemplos", *Relatório I.S.C.T.E./I.E.F.P.*

AMARO, Rogério Roque

- 1993 "As Novas Oportunidades do Desenvolvimento", in *A Rede para o Desenvolvimento Local*, nº 8, pp.15-22.

AMARO, Rogério Roque

1994-a "Formar para Des-Envolver", in *Formar*, nº 12, pp.6-12.

AMARO, Rogério Roque

1994-b "Iniciativas de Desenvolvimento Local", Lisboa: ISCTE/IEFP.

ARNAL, J./ RINCON, D. / LATORRE,A.

1992 *Investigación Educativa*, Barcelona: Editorial Labor.

BALSELLS, Luis

1994 "Calidad en los Servicios Publicos y Formación en Calidad", *IIIº*

*Encontro de Formação nas Autarquias Locais em Cascais*,

Coimbra: C.E.F.A. pp.71-92.

BAPTISTA, Jaime Melo / MATOS, M. Rafaela

1995 *Investigação e Desenvolvimento*, vol.16, Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, Lisboa: LNEC.

BARDIN, Laurence

1979 *Análise de Conteúdo*, Lisboa: Edições 70.

BERNSTEIM, H.

1979 "Sociology of Underdevelopment v.s. Sociology of Development"

in LEHMANN, D.(1979) *Development Theory*, London: Frank Cass.

BORDIEU, Pierre

1989 *O Poder Simbólico*, Lisboa: Difel.

BORG, W. / GALL, M.

1989 *Educational Research*, New York: Longman.

BRAGA, Domingos Afonso

1993 "As Autarquias e o Desenvolvimento Local do Emprego", in *Organizações e Trabalho* n° 9/10: 71-106.

BUTERF/GUI

1991 "Plano de Formação", in *Formar*, Revista de Formadores n° 13  
Abril/Junho pp. 11

CABRITO, Belmiro Gil

1984 "Educação-Economia- em busca de uma ponte. O papel da educação profissional inicial no Desenvolvimento pessoal e profissional do jovem", in *Estado Actual da Investigação em Formação*, Porto: Edições Afrontamento, pp. 437-453.

CABRAL, João Pina

1983 "Notas Críticas sobre a Observação - Participante no Contexto da Etnografia Portuguesa", *Análise Social* n°76, pp. 327-339.

CABRITO, Belmiro Gil

1994 *Formação em Alternância: conceitos e práticas*, Lisboa: Educa.

CANDELÁRIA, M. T. de Freitas

- 1988 "Formação Profissional na Administração Autárquica", Coimbra :  
C.E.F.A..

CASCAIS, Mariana

- 1993 "A urbanização dos Homens e a urbanização dos espaços - o caso particular do Alentejo", Tese de Doutoramento, Universidade de Évora (Policopiado)

CASCAIS, Mariana

- 1996 "Regionalização: uma forma eficaz de empobrecer o Portugal mais pobre" in *Revista Economia e Sociologia*, Évora, p.p 5-14

CHAMBERS, R.

- 1985 "Shortcut Methods of Gathering Social Information for Rural Development Projects", in Cernea, M.(ed.1985). *Putting People First - Sociological Variables in Rural Development*, N. York: Oxford University Press.

CHALETA, M. Elisa

- 1996 *Opinião sobre o Ensino Superior e abordagem à aprendizagem*  
Dissertação em Psicologia Educacional, Lisboa: Instituto Superior de Psicologia Aplicada (Policopiado)

CHAVES, Maria Cristina

- 1994 "A Dinâmica Ecológica do Desenvolvimento. Elementos de Reflexão sobre o Conceito de Ecodesenvolvimento", in *Cadernos de Ciências Sociais*, nº 14, Lisboa: Edições Afrontamento, pp.99-117.

CHIAVENATO, Idalberto

- 1991 *Recursos Humanos*, S.Paulo: ed. Atlas S.A.

COHEN, L. / MANION, L.

- 1990 *Métodos de Investigación Educativa*, Madrid: Editorial la Muralla.

CONEYERS, D./MOSLEY,P. /WARREN, D. M.

- 1988 "Integrated Rural Developement - Lessons of Experience" University of Manchester: *Manchester Papers on Developement*, vol. IV, Nº1

CORREIA, João Rosado

- 1989 "Monsaráz e o seu Termo-Plano de Salvaguarda- uma Estratégia de Desenvolvimento". *Dissertação de Doutoramento em Planeamento Urbanístico*, Universidade Técnica de Lisboa.

CORTESÃO, Luísa /STOER, Stephen

- 1995 "A possibilidade de Formação - Potencialidades da Investigação-Ação" in *Estado Actual da Investigação em Formação*, Porto: Edições Afrontamento, pp.377-385.

CRESWELL, J.W.

1994 *Research Design. Qualitative & Quantitative Approaches*,  
Thousand Oaks: Sage Publications.

CUTILEIRO, José

1977 *Ricos e Pobres no Alentejo*, Lisboa: Sá da Costa.

DANTAS, J. da Costa

1987 *Formação Profissional*, Coimbra: C.E.F.A. (policopiado)

DIAS, J. Baptista

1989 "Caracterização Tipológica de Acções de Aperfeiçoamento  
Profissional do C.E.F.A. e Levantamento das Necessidades",  
Coimbra :C.E.F.A. .

DIAS, J. Baptista

1989 "Formação Inicial ou Prévia e Papel Complementar do  
Aperfeiçoamento Profissional", Coimbra:C.E.F.A. .

DIAS, J. Baptista

1992 "Repensar a Formação Profissional como Componente Estratégica  
do Desenvolvimento do C.E.F.A.", Coimbra : C.E.F.A.

DIAS, J. Baptista

1992 "Operacionalizar a Formação", Coimbra : C.E.F.A.



DUCHAMP, M./ BOUQUET, B. / DROUARD, H.

1989 *La Recherche en Travail Social*, Paris: Centurion.

DUQUE, Francisco e GALVÃO, Mário

1982 *Treinamento - Homem - Fábrica*, Rio de Janeiro: Ed. dos Autores

ECO, Humberto

1980 *Como se Faz uma Tese em Ciências Humanas*, Lisboa: Editorial Presença.

FARLAND, Dalton E. Mc.

1972 *Administración de personal*, México: Fondo de Cultura Económica

FERRINHO, Homero

1991 "Desenvolvimento Rural. Uma Metodologia da Educação e da Organização para a Acção". *Comunicação para o Seminário sobre Desenvolvimento Rural*, realizado no CEAP, Ministério da Agricultura de Angola, Janeiro de 1991.

FONTES, Carlos

1991 "Planeamento da Formação", in *Revista de Formadores*, nº1, pp.41...

GASPAR, Jorge

1987 *A Ocupação e a Organização do Território: Análise Retrospectiva e Tendências Evolutivas*. Coleção Portugal - os Próximos 20 Anos, 1º vol., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

GHIGLIONE, Rodolphe / MATALON, Benjamin

1992 *O Inquérito. Teoria e Prática*. Oeiras: Celta Editora.

GIL, António Carlos

1987 *Como Elaborar Projectos de Pesquisa*, São Paulo: Ed,Atlas.

GIL, António Carlos

1991 *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*, S.Paulo: Editores Atlas S.A.

GIL, António Carlos

1994 *Administração dos Recursos Humanos - um Enfoque Profissional*,  
S.Paulo : Ed. Atlas.

GOOD, William/HATT, Paul

1997 *Métodos em Pesquisa Social*, São Paulo: Companhia Editora  
Nacional.

GRAWITZ, M.

1974 *Méthodes des Sciences Sociales*, Paris: Dalloz.

HENRIQUES, José Manuel

1986 "Castanheira de Pêra : uma via para o Desenvolvimento Regional  
Endógeno ?" in *Sociedade e Território*, nº 4 , Porto:Afrontamento.

HENRIQUES, José Manuel

- 1986 *A Experiência Portuguesa do Poder Local: as Iniciativas do Município de Castelo de Vide para promoção do Desenvolvimento Local*, Lisboa : I.D.G..

HENRIQUES, José Manuel

- 1987 "Iniciativas Municipais Inovadoras na Promoção do Desenvolvimento Local : os casos de Castelo de Vide e Castanheira de Pêra", in *O Comportamento dos Agentes Económicos e a Reorientação da Política Económica*"; Lisboa:C.I.S.E.P..

HENRIQUES, José Manuel

- 1990 *Municípios e Desenvolvimento - Caminhos Possíveis*; Lisboa: Escher Publicações.

HOOVER, K.

- 1976 *The Elements of Social Scientific Thinking*; New York: St. Martin's Press.

HUNT, Diana

- 1989 *Economic Theories of Development*, Paris: Económica.

IMBONDEN, N.

- 1983 *A Management Approach to Project Appraisal and Evaluation*. Paris: Development Center of the Organization for Economic Cooperation and Development.

KOVÁCS, Iiona

- 1991 "A comparibilidade das Qualificações no Contexto da Integração Europeia", in *Emprego e Formação* nº15, pp.5-20.

KOVÁCS, Iiona et.al.

- 1993 "Novo Paradigma da Formação", *Actas do II Congresso Português de Sociologia*, vol.I, Lisboa.

LESSARD-HÉRBERT, Michelle et. al.

- 1994 *Investigação Qualitativa: Fundamentos e Práticas*, Lisboa: Instituto Piaget.

LETRIA, J. J.

- 1994 *Discurso da sessão de abertura do terceiro encontro de formação das autarquias locais em Cascais*, Coimbra: C.E.F.A. pp. 19-22

LIMA, Marinús Pires de

- 1987 *Inquérito Sociológico - Problemas de Metodologia*; 3ª ed., Lisboa:Editorial Presença,

LOPES, Raul Gonçalves

- 1990 *Planeamento Municipal e Intervenção Autárquica no Desenvolvimento Local*, Lisboa : Escher.

LOPES, Simões

- 1980 "Desenvolvimento Regional e Integração", in *Estudos de Economia*, Vol.I, Nº 1, Lisboa : Instituto Superior de Economia.

LOPES, Simões

- 1983 "Teoria e Política do Desenvolvimento Regional" in *Estudos de Economia* Vol.III, Nº 4, Lisboa: Instituto Superior de Economia.

LOPES, Simões

- 1987 *Desenvolvimento Regional*, 3ª ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

MARCONI, M. de A./LAKATOS, E. M.

- 1990 *Técnicas de Pesquisa Social*, S.Paulo:Editores Atlas, S.A..

MACHADO, Paulo et. al.

- 1995 *Formação dos Recursos Humanos*, vol.14, Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, Lisboa: LNEC.

MARTINS, Moisés A.L.

- 1993 "Identidade Regional, Local e Dinâmica Cultural. O Papel da Autarquia", in *Estruturas Sociais e Desenvolvimento*, vol. II, Lisboa: Fragmentos, pp.156-168.

MASCAREL, Josep Vicent

- 1995 "Formação e Desenvolvimento Local" in *Revista de Formação Profissional*, nº 6 Dez.- Set. Salónica: Centro Europeu para o Desenvolvimento e Formação Profissional.

MELO, A.Barbosa de

1988 *O Problema da Formação dos Funcionários e o Centro de Estudos e Formação Autárquica*, Coimbra: C.E.F.A. .

MILLES, M.B. / Huberman,A. M.

1984 *Qualitative Data Analysis. A Soucebook of New Methods*,  
London: Sage.

MONTEIRO J. P.

1989 "Levantamento das Necessidades e Avaliação de Formação",  
Comunicação proferida no I Encontro -*Formação nas Autarquias Locais*, Cascais : ed. C.E.F.A..

MOREIRA, Carlos D.

1994 *Planeamento e Estratégias de Investigação Social*, Lisboa:  
E.S.C.S.P.

MUCCHIELLI, R.

1982 *L'analyse de contenu des documents et des communications*,  
Paris: LITEC.

MURTEIRA, Mário

1990 *Lições de Economia Política do Desenvolvimento*, Lisboa:  
Editorial Presença.

1990 "Trajectórias dos Modelos de Desenvolvimento", in *Economia e Sociedade* nº3, pp.151-176.

NAZARETH, J. M.

1988 *Portugal os Próximos 20 Anos- Unidade e Diversidade da Demografia Portuguesa no Final do séc.XX*, Lisboa: Fundação Caloust Gulbenkian.

NETO, Lino Ferreira

1994 "Notas sobre a Qualidade no Serviço Público", in *IIIº Encontro de Formação nas Autarquias Locais em Cascais*, Coimbra: C.E.F.A. pp.57-70.

NEVES, A. Oliveira das / PEDROSO, Paulo

1997 *Emprego, Formação e Desenvolvimento na Região Alentejo*, Coleção Estudos, nº16 Lisboa:IEFP.

NÓVOA, António et. al.

1992 *Formação para o Desenvolvimento*, Lisboa: Fim de Século.

ORVALHO, Joana

1995 "A Qualidade nos Serviços Públicos", in *IIIº Encontro sobre Formação nas Autarquias Locais*, Coimbra:C.E.F.A. pp.31-44.

PATTON. M

1980 *Qualitative Evaluation Methods*, Beverly Hills, CA: Sage

1982 *Practical Evolution*, Beverly Hills, London: Sage

PEREIRA, M./Luís, J. Gomes

1986 *Autarquias Locais: Suas Atribuições e Competências dos Respectivos Orgãos*, Lisboa: Rei dos Livros.

PEREIRA, M. Aleixo de C. M.

1996 *A Actividade Formativa do C.E.F.A. no Contexto da Modernização Administrativa*, C.E.F.A., Coimbra.

PEREIRA, Orlando M.F.

1992 *Ano 2000: Os Grandes Desafios de Natureza Sócio-Demográfica no Distrito de Beja*, (trabalho de fim de curso em Sociologia sob orientação do Prof. Doutor J. M. Nazareth) Universidade de Évora (policopiado).

1997 "O Programa de Modernização Administrativa das Autarquias do Distrito de Beja ", *Comunicação apresentada no Iº Encontro com a Modernização*, Associação de Municípios do Distrito de Beja, 5 de Junho, Beja.

PERROUX, François

1981/87 *Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian



PIGNATELLI, Carmen

- 1995 "Avaliação do PROFAP I. Resultados Actuais: Perspectivas Futuras", in *IIIº Encontro sobre Formação nas Autarquias Locais*, Coimbra: C.E.F.A., pp-191-209.

PERROUX, F.

- 1987 *Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento*, Lisboa: Fundação Caloust Gulbenkian.

PORTELA, J.

- 1984 *Avaliação de Projectos de Desenvolvimento - Alguns Problemas e Conceitos*, Vila Real: UTAD.

QUIVY, Raymond / CAMPENHONT, Luc Van

- 1988/92 *Manual de Investigação em Ciências Sociais*", Lisboa: Gradiva.

RAMALHO, Newton

- 1977 *O Factor Humano na Empresa - Aspectos Técnicos, Psicossociais e Gerenciais*, Rio de Janeiro: Editora Livros Técnicos e Científicos

REIS, José

- 1993 *Os Espaços da Indústria. A Regulação Económica e o Desenvolvimento Local em Portugal*, Porto: Edições Afrontamento.

RICHARDSON, Roberto J.

- 1989 *Pesquisa Social-Métodos e Técnicas*, S.Paulo: Editorial Atlas S.A.

RODRIGUES, Maria João

1991 *Competitividade e Recursos Humanos*, Lisboa: Publicações  
D.Quixote.

SANTOS, Américo R. dos

1983 *Recursos Humanos e Tecnologias nos Países em Desenvolvimento*,  
(dissertação de doutoramento em Economia) Lisboa: I.S.E.  
(policopiado).

"As Dimensões do Emprego", in *Emprego e Formação*, nº 16 ,  
pp.15-19.

SANTOS, Boaventura de Sousa

1989 "Palavras de Abertura," in Colóquio sobre - *As Encruzilhadas do  
Poder Local*, Coimbra: CES/Faculdade de Economia de Coimbra.

SILVA, Augusto / Pinto J.M.

1986 *Metodologia das Ciências Sociais*, Porto: Edições Afrontamento.

SILVA, José Orvalho

1994 "A Qualidade na Formação. Lei - Quadro da Formação Profissional  
nas Autarquias Locais", in *IIIº Encontro sobre Formação nas  
Autarquias Locais*, Coimbra: C.E.F.A. pp.181-190.

SILVA, M.

- 1985 "O Fenómeno do Retorno na Dinâmica do Emprego e do Desenvolvimento Regional", in *Desenvolvimento*, Ano 1, nº 2, pp.115-132.

SILVA, M. Isabel Lopes da

- 1995 "A Investigação-Acção, uma Estratégia de Formação e de Investigação?", in *Estado Actual da Investigação em Formação*, Porto: Edições Afrontamento, pp. 363 - 376.

STOCK, M. José

- 1996 "Regionalização, Democracia (Participativa) e Proxémia - algumas reflexões" in *Revista Economia e Sociologia*, pp. 15-20

TRIVIÑOS, Augusto

- 1990 *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais- Pesquisa Qualitativa*, S.Paulo: Editores Atlas S.A.

## **OUTROS DOCUMENTOS**

ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO DISTRITO DE BEJA, (1991), *Plano Integrado de Desenvolvimento do Distrito de Beja*, Beja: A.M.D.B.

ASSOCIAÇÃO DOS TÉCNICOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL- A.T.A.M.,(1995), *O Municipal*, Ano XVI, Nº174/175,

CENTRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO AUTÁRQUICA, (1993), Guia do Curso de Administração Autárquica, Coimbra: C.E.F.A..

IDEM, (1993), Revista do C.E.F.A., Ano I Boletim nº1 Coimbra: C.E.F.A..

IDEM, (1993), Guia do Formador , Coimbra: C.E.F.A..

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO ALENTEJO,(1992), Plano de Desenvolvimento Regional, Contribuição para o Q.C.A.1994-99, Évora:CCRA.

1993a Programa Operacional do Alentejo, Évora: CCRA.

1993b Indicadores Regionais, Sectores Sociais, Évora: CCRA

1994 Quadro Comunitário de Apoio. Évora: CCRA.

DIRECÇÃO GERAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, (1994), Quadro Comunitário de Apoio para Portugal 1994-1999 ,Lisboa: D.G.D.R..

MINISTÉRIO DO EMPREGO E SEGURANÇA SOCIAL, (1994), Valorização dos Recursos Humanos. Lisboa: Secretaria do Estado do Emprego e Formação Profissional.

IDEM, (1994), Programa Pessoa, Sub-programa- Apoio à Formação e Gestão dos Recursos Humanos, Lisboa : Secretaria de Estado do Emprego e Formação Profissional.

SECRETARIADO PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA (1994), Qualidade nos Sistemas e Tecnologias de Informação na Administração Pública (1ª parte), Lisboa

TOWN AND COUNTRY PLANNING ASSOCIATION -T.P.C. (1993)

Planning for Sustainable Environment, London: Earthscan Publication.

## **GLOSSÁRIO**

**Autarquias Locais** - São nos termos da Constituição, pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios da populações respectivas.(1)

(1) Há três categorias de autarquias locais: freguesias, municípios e regiões administrativas. O distrito deixou de ser autarquia local, convertendo-se em mera circunscrição administrativa que subsistirá à criação da região administrativa.

**Desconcentração** - Processo pelo qual a lei transfere poderes de decisão até aí pertencentes a um órgão da Administração Central do Estado para outros órgãos dele hierarquicamente dependentes, quer de âmbito nacional, quer de carácter local.

**Descentralização** - Processo pelo qual a lei tranfere poderes de decisão até aí pertencentes a órgãos de Estado, para os órgãos próprios de entidades independentes do Estado, designadamente, autarquias locais.

**Desenvolvimento** - Processo que visa a mudança global que atinge, não só a economia, mas também as componentes psicológica, sociológica, cultural, intelectual. Mudança orientada para a melhoria das condições de vida, com vista a um aumento da satisfação das necessidades e aspirações de uma população, permitindo-lhe viver no espaço em que se encontram.

**Desenvolvimento Regional** - Processo de aproximação às pessoas, no sentido de analisar os seus problemas mais concretos, na sua complexidade e diversidade e estudar formas válidas para a sua resolução. Pressupõe por sua vez, o

aproveitamento de todas as potencialidades geradoras de riqueza, dinamizadoras de actividades económicas e produtoras do bem estar social.

**Desenvolvimento Local** - Visa a mobilização e coordenação dos recursos e das sinergias de um dado território, com vista ao enriquecimento de actividades económicas e Sociais.

**Desenvolvimento Municipal** - Pretende satisfazer as necessidades das populações, apelando a um bem estar do ser humano, em todas as suas vertentes, a partir da mobilização e coordenação de todas as sinergias e recursos existentes no seu território.

**Desenvolvimento Global** - Tem por objectivo uma visão de conjunto, incluindo as condições do Homem e a grande variedade de aspectos a ele inerentes.

**Desenvolvimento Integrado** - Processo de articulação entre as potencialidades individuais, colectivas e ambientais das pessoas, numa perspectiva sistémica, global do ser humano como um todo, ou seja, impõe a interacção de todos os factores contributivos do desenvolvimento num mesmo conjunto.

**Desenvolvimento Endógeno** - Desenvolvimento realizado a partir do aproveitamento dos recursos humanos, materiais e institucionais, existentes na própria região.

**Desenvolvimento Sustentável** - Processo que permite às gerações actuais, satisfazerem as suas necessidades, elevando os seus padrões de vida, sem impedir que as gerações vindouras satisfaçam as suas.

**Desenvolvimento Pessoal ou Individual** - Processo que se preocupa com as pessoas como ser total, fazendo-a tomar consciência da sua complexidade, permitindo-lhe um harmonioso crescimento adequado aos ambientes que a rodeiam.

**Desenvolvimento Humano** - Processo que induz ao alargamento da gama de possibilidades que se oferecem a cada indivíduo, em princípios ilimitados e variáveis ao longo do tempo, implicando a possibilidade de melhorar o seu acesso à saúde, aumento de rendimento, habitação, emprego, educação, entre outras.

**Formação Profissional** - Conjunto de actividades que visam a aquisição de conhecimentos, capacidades, prática, atitudes e formas de comportamento exigidas para o exercício das funções próprias de uma profissão, no conjunto de profissões em quaisquer actividades.

**Formação Profissional Inicial** - Destina-se a conferir uma qualificação profissional certificada, bem como a preparação da vida adulta e profissional, caracterizando-se pela especial relevância que durante ela é conferida ao regime de aprendizagem, no âmbito das escolas profissionais, ao ensino tecnológico e profissional.

**Formação Profissional Contínua** - Insere-se na vida profissional do indivíduo, realiza-se ao longo do mesmo e destina-se a proporcionar a adaptação às mudanças tecnológicas, organizacionais ou outras, favorecer a formação profissional, melhorar



a qualidade de emprego e contribuir para o desenvolvimento cultural, económico e social.

**Formação Autárquica** - É aquela que visa proporcionar a aquisição dos conhecimentos e aptidões indispensáveis para poder iniciar o exercício de uma profissão no âmbito das autarquias locais.

**Qualidade** - Num contexto de produção ou de serviços, ela é a propriedade que o respectivo sistema garante aos produtos ou serviços que fornece/presta como resposta efectiva às necessidades expressas do cliente/utente com um custo mínimo.

**Regionalização** - Conjunto de medidas de carácter institucional que, integradas num processo evolutivo ao longo do tempo, conduzem à criação de instituições regionais e ao reforço da capacidade de decisão autónoma. Assim definida, a regionalização implica o recurso a processos de desconcentração e de descentralização de funções de Administração Central.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ABREVIATURA	DESCRIÇÃO
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
AMDB	Associação de Municípios do Distrito de Beja
AP	Administração Pública
APP	Administração Pública Portuguesa
ATAM	Associação dos Técnicos da Administração Municipal
CA	Conselho de Administração
CAA	Curso de Administração Autárquica
CC	Conselho Consultivo
CCR	Comissão de Coordenação Regional
CCS	Conselhos Consultivos Sectoriais
CEFA	Centro de Estudos e Formação Autárquica
CG	Conselho Geral
CIF	Comissão Instaladora de Formação
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGAA	Direcção Geral da Administração Autárquica
DGAP	Direcção Geral da Administração Pública
DGARL	Direcção Geral de Acção Regional e Local
DGDR	Direcção Geral de Desenvolvimento Regional
DGEFAP	Direcção Geral de Emprego e Formação da Administração Pública
DOF	Divisão de Organização e Formação
ESCSP	Escola Superior de Ciências Sociais e Políticas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSE	Fundo Social Europeu
GAAL	Gabinete de Apoio às Autarquias Locais
GAT	Gabinete de Apoio Técnico
GQT	Gestão para a Qualidade Total
IE	Inquérito por Entrevista
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
INA	Instituto Nacional de Administração
INAP	Instituto Nacional de Administração Pública
INE	Instituto Nacional de Estatística
IQ	Inquérito por Questionário
LBSE	Lei de Bases do Sistema Educativo
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil

ABREVIATURA	DESCRIÇÃO
LQFPAP	Lei Quadro de Formação Profissional da Administração Pública
MAI	Ministério da Administração Interna
ME	Ministério da Educação
MESS	Ministério do Emprego e Segurança Social
NUT'S	Nomenclatura de Unidades Territoriais
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PIB	Produto Interno Bruto
PF	Plano de Formação
PIDDBE	Plano Integrado de Desenvolvimento do Distrito de Beja
PNB	Produto Nacional Bruto
PC	Presidentes de Câmara
PORA	Programa Operacional da Região Alentejo
PROFAP	Programa de Formação da Administração Pública
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QSTIAP	Qualidade nos Sistemas e Tecnologias de Informação na Administração Pública
RF	Responsáveis pela Formação
RH	Recursos Humanos
SCP	Serviço Central de Pessoal
SERA	Secretaria de Estado da Reforma Administrativa
UE	União Europeia
V	Variável

## ÍNDICE DE GRÁFICOS E QUADROS

N.º DO GRÁFICO	TÍTULO	PAG
1	Autarquia onde trabalha o formando	126
2	Expectativas iniciais face ao curso	127
3	Melhoria da situação profissional	128
4	Justificação da Melhoria Profissional	128
5	Benefícios pessoais	129
6	Contribuição da formação autárquica para a Qualidade dos serviços	130
7	Justificação da contribuição da formação autárquica para a Qualidade dos serviços	130
8	Desempenho de funções através do Curso de Administração Autárquica	131
9	Nível de conhecimento dos formandos no início do curso	132
10	Nível de conhecimento dos formandos no final do curso	132
11	Formação em pólos afecta a qualidade	134
12	Formação autárquica contribui para a qualidade dos serviços	134
13	Contribuição do Pólo desconcentrado de Beja, para o desenvolvimento Local/Municipal	135
14	Sugestões sobre um modelo de formação autárquica assente numa estrutura descentralizada	141

N.º DE QUADRO	TÍTULO	PÁG.
1	Densidade Populacional e Variação da População ao longo do último decénio (1981-1991) por NUT'S	17
2	Índices de Evolução da Estrutura Etária da população etária residente no Baixo Alentejo, e no Continente entre 1981 e 1991	18
3	Esquema dos itens do plano	45
4	Inquéritos aplicados à população	54
5	Resumo das variáveis dos inquéritos por questionário conducentes ao primeiro objectivo	58
6	Resumo das variáveis dos inquéritos por entrevista conducentes ao primeiro objectivo	59
7	Resumo das variáveis dos inquéritos por questionário com vista ao segundo objectivo	60
8	Resumo das variáveis dos inquéritos por entrevista com vista ao segundo objectivo	61
9	Resumo das variáveis dos inquéritos por questionário destinado ao terceiro objectivo	62
10	Resumo das variáveis dos inquéritos por entrevista destinado ao terceiro objectivo	63
11	Autarquia onde trabalha o formando	125
12	Contribuição do Polo desconcentrado para o desenvolvimento Local/Municipal	135

## ERRATA

Pág./Parág./Linha	Onde se lê	Deve ler-se
8,1º,1ª	do estudo do que se dá conta	do estudo que se dá conta
13,3º,ultima	final	deve acrescentar-se conforme quadro nº1 da pág. seguinte
16,2º,4ª	e a aprofundar	e aprofundar
16,4º,1ª	capitulo	subcapitulo
19,1º,3ª	outra informação	outras informações
25,4º,3ª	especificidade	especificidades
(26 + espaço)		
28,ultimo,1ª	à	á
31,3º,2ª	Regnier	Régnier
32,3º,1ª	à	a
34,3ª, última	87	82
37,2º,1ª	a	à
40, 2ª, 1ª	inicial	continua
53, quadro nº4	insere 7 Presidentes de Câmara	deve inserir-se 8 Presidentes de Câmara
54,2º,1ª	à entrevistas	às entrevistas
61,3º,3ª	capitulo E	capitulo V
70	cap. V	cap. IV
71, 3ª, 5ª	energias	sinergias
73,2º,1ª	Conceber	conceber
73,3º,1ª	Estabelecer	estabelecer
104,2º,3ª	processo dedutivo	processo produtivo
113,6º,1ª	à	á
123,2º,4ª	- ,	-
124,3º,2ª	tem consequência	têm consequência
132,4º,3ª	dúvidas	dúvidas
136,4º,4ª	desempenhos	desempenho
142,2º,5ª	concorrendo	concorre
148,5º,1ª	confrontamos	confrontámos
150,3º,6ª	e	a
164,1º,1ª	veêm	vêm
194, quadro nº1	população etária residente	população residente
<b>Quadro nº</b>	<b>Onde se lê (pág.)</b>	<b>Deve ler-se (pág.)</b>
1	17	14
2	18	15
3	45	44
4	54	53
11	125	128
12	135	138
<b>Gráfico nº1</b>	126	199
2	127	130
3	128	131
4	128	131
5	129	132
6	130	133
7	130	133
8	131	134
9	132	135
10	132	135
11	134	137
12	134	137
13	135	138
14	141	145

“ Este Trabalho não inclui as observações e críticas feitas pelo Júri.”