

FORMAÇÃO RESILIENTE E MUDANÇA NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM PORTUGAL

Ana Paula Marques

Professora Associada de Sociologia
Instituto de Ciências Sociais Universidade do Minho

Índice: 1. Introdução; 2. Formação profissional (para) além do *Programa Foral*: que lições tirar?; 3. Retratos “organizacionais” e “formativos”: um ensaio tipológico; 4. Proposta de um sistema de formação resiliente. Bibliografia. Anexo.

Palavras-Chave: Administração Local, Clusters de Municípios, Sistema de Formação Resiliente.

Resumo: Neste artigo pretende-se convocar, em termos de balanço crítico, as políticas formativas para a Administração Local, designadamente as que foram implementadas ao abrigo do Programa Foral, entre 2000-2007, e as que se seguiram no âmbito do Programa Operacional Potencial Humano (POPH). Igualmente, a partir do *Estudo prospetivo sobre emprego e formação na Administração Local* (Marques, 2008), foi-nos possível identificar seis clusters que integram municípios com inscrições territoriais e “vocações” diferenciadas do ponto de vista dos recursos humanos e da formação profissional. A actuação local dos municípios, num quadro de referência globalizado, interpela-nos para (re)inventar o futuro das cidades e das suas agendas urbanas, em especial, das políticas de formação profissional, para a gestão da “coisa” pública. A proposta de desenvolvimento de um sistema de formação *resiliente* apresenta-se, assim, como uma das dimensões estratégicas de mudança na Administração Local.

1. Introdução

► É indiscutível que o *capital humano* se apresenta central na programação do Quadro de Referência Estratégico Nacional, em vigor entre 2007-2013 (QREN), visível na agenda temática do Programa Operacional para o Potencial Humano (POPH)¹. Os seus Eixos Prioritários de Intervenção² estruturam as orientações programáticas a privilegiar, as condições de execução, os principais organismos envolvidos e grupos-alvo e, ainda, as metas a atingir. Numa linha de programação geral de formação, assume relevância quer a qualificação inicial de jovens, quer a adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida, reforçando a qualificação da população adulta activa (empregada e desempregada) através da Iniciativa Novas Oportunidades³. Em termos mais específicos, o foco de intervenção das políticas de formação profissional que se direccionam para a Administração Local visa a gestão e o aperfeiçoamento profissional, no sentido de promover a modernização e a inovação da Administração Pública (central e local).

O objectivo transversal ao conjunto das várias tipologias de intervenção previstas⁴ é o de potenciar o desenvolvimento de competências críticas e inovadoras indispensáveis à modernização económica e empresarial e à adaptabilidade dos trabalhadores num mercado de trabalho competitivo e global. Cumprir este desígnio, designadamente, o de eliminar os baixos índices de qualificação, tem mobilizado esforços significativos da parte dos responsáveis institucionais e políticos. Esta linha de intervenção consolida uma alternativa possível, que se encontra sob a responsabilidade dos Estados-Nação: a “gestão” dos constrangimentos de-

1 O QREN 2007-2013 prevê o estabelecimento de agendas temáticas estruturadas por três Programas Operacionais: Potencial Humano (POPH), Factores de Competitividade (POFC) e Valorização do Território (POVT). Em coerência com esta racionalidade, os programas foram concebidos para que os seus Eixos Prioritários reflectam também uma lógica eminentemente temática.

2 Do total de 10 Eixos Prioritários do POPH, refiram-se os que se articulam com a política de formação profissional, em especial os 3 primeiros: Eixo Prioritário 1 – Qualificação Inicial; Eixo Prioritário 2 - Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida; Eixo Prioritário 3 – Gestão e Aperfeiçoamento profissional.

3 A Iniciativa Novas Oportunidades enquadra a política geral de qualificação inicial e formação profissional, sendo que a superação do défice de qualificações dos portugueses assume um papel central no desenho da política do POPH.

4 Estas são variadas e conformes aos objectivos programáticos delineados no QREN 2007-2013.

correntes simultaneamente da competitividade crescente e da crise da economia internacional. Este contexto de crise económico-financeira pressionou a União Europeia a apresentar recomendações para os Estados-Membros quanto a medidas de relançamento da economia e criação de emprego como, por exemplo, *The Employment Initiative 2010 – More and Better Jobs*⁵, em articulação com instrumentos de protecção social. Portugal, neste contexto responde com o *Programa Nacional de Reformas – Novo Ciclo (2008/2010)*⁶. Por sua vez, são claras as orientações prioritárias em termos das principais recomendações europeias traduzidas na *Europa 2020* quanto ao modo como se pretenderá “assegurar a saída da crise e preparar a economia da UE para a próxima década” (COM, 2010).

A “turbulência” (Greenspan, 2007) dos tempos de hoje torna-nos, por isso, mais exigentes quanto à *efectiva cultura de formação* inscrita nas lógicas organizacionais e de trabalho e nos comportamentos dos trabalhadores. Tal assume particular relevância no contexto da Administração Local, tendo em conta o perfil dominante da mão-de-obra e as exigências de uma actuação profissional decorrente da complexidade de soluções e serviços prestados aos utentes. Exige-se um *perfil de profissionalidade* pautado por critérios de qualidade, proximidade, eficácia e transparência, próprios de perspectivas neo-empresariais ou de mercado, mais ou menos formalistas e rígidas, próximas da lógica da Nova Gestão Pública⁷.

É certo que se registaram, na última década, esforços significativos ao nível da formação profissional decorrentes do Programa Foral. Com efeito, este constituiu, na perspectiva de vários autores (cf. Sarmento, Marques, Ferreira, 2008; Carneiro, *et al.*, 2007; Nóvoa, Cabrito e Casimiro, 2006) uma oportunidade incontornável na política pública de formação profissional não só porque permitiu

5 Aprovado pela Resolução de Conselho de Ministro nº 5/2010 (20 de Janeiro) compreende um conjunto de medidas que atende ao contexto específico de crise económica internacional e à situação do mercado de trabalho através do estímulo à criação de emprego e à promoção da integração profissional de desempregados [<http://www.emprego2010.gov.pt/>]

6 São vários os exemplos de medidas com importância neste contexto, designadamente: Simplex, Novas Oportunidades, Plano Tecnológico da Educação, Ligar Portugal, Compromisso com a Ciência.

7 Esta tendência gestionária da “coisa” pública tem sido acompanhada por um debate crítico quanto às suas alegadas virtualidades na transposição da lógica de mercado às instituições de cariz público (*e.g.* Marques, 2008; Rocha, 2006, 2005; Kickert, 1997; Rhodes, 1996).

focalizar o grupo-alvo da intervenção em termos de formação profissional, como configurou sob um mesmo programa várias modalidades de formação profissional, com a particularidade de se apresentarem inovadoras, por exemplo, quanto às modalidades (*e.g.* formação-acção) e à tipologia de formação profissional (*e.g.* curso de Gestores de formação).

Também, a “turbulência” dos tempos de hoje exige que se (re)invente o futuro das cidades e das suas agendas urbanas, repensado a missão, a identidade e a legitimidade do município enquanto actor institucional local e também parceiro na definição de soluções complexas para as necessidades de uma população global que maioritariamente vive em espaços urbanos (Álvarez, 2011). Os desafios de uma governação e liderança local (OCDE, 2001; Bilhim, 2004) passam por integrar práticas de gestão inovadoras e flexíveis (Marques, 2009), mas permeáveis às *especificidades* da envolvente territorial, económica e sócio-cultural. Só assim, os diversos órgãos do poder local, desde freguesias, autarquias e Comunidades Inter-municipais ou Áreas Metropolitanas poderão responder à complexidade crescente dos problemas sociais e dos serviços a que são solicitados responderem.

Neste sentido, a partir de vários indicadores relacionados com o emprego e a formação profissional, foi-nos identificar seis clusters que integram municípios com inscrições territoriais e “vocações” diferenciadas do ponto de vista organizacional e formativo. Este ensaio tipológico poderá ser relevante na discussão em curso de reordenamento da Administração Local⁸. Assim, neste artigo, visa-se contribuir para o enriquecimento desta discussão, propondo-se ir além de uma argumentação político-partidarista ou economico-pragmatista, para se enfatizar a relevância do papel dos municípios na coesão e equidade social e territorial, bem como na garantia de expressão democrática, consulta pública e cidadania activa.

⁸ Na actual legislatura, encontra-se em discussão o reordenamento administrativo que incluirá a fusão/ eliminação de freguesias e, porventura, de alguns concelhos.

2. Formação profissional (para) além do *Programa Foral*: que lições tirar?

Já tivemos oportunidade de expor um balanço crítico em torno dos resultados obtidos durante a vigência do Programa Foral⁹, sobretudo, das avaliações quer intercalar, quer final, que suportaram a sua aplicação (cf. Sarmento, Marques e Ferreira, 2008; Nóvoa, Cabrito e Casimiro, 2006; Canário, Cabrito e Aires, 2002). Além disso, foi-nos possível realizar um “Estudo prospectivo sobre emprego e formação na Administração Local no âmbito do Programa Foral” (2007-2008), tendo sido analisadas as dinâmicas de emprego e formação na Administração Local, em especial os referentes profissionais emergentes e as competências adequadas aos processos de mudança tecnológica, organizacional e formativa em curso (Marques, 2008). Propomo-nos agora contribuir para uma reflexão sobre a formação profissional (para) além do Programa Foral até ao presente momento, por várias razões.

Desde logo, porque o quadro programático se alterou profundamente, já que a formação profissional contínua passou a integrar a agenda temática do POPH. Apesar de se observar a existência do “Eixo Prioritário 3 - Gestão e Aperfeiçoamento Profissional”¹⁰, a formação profissional apresenta-se um objectivo transversal em articulação com a Iniciativa de Novas Oportunidades. Ora, a avaliação *ex-ante* do QREN reforçou a ideia de que o “investimento conceptual e programático que o programa FORAL tem vindo a desenvolver só nos tempos mais recentes está a registar resultados relevantes em termos de experiências indutoras de novos paradigmas de intervenção local nesta matéria” (Carneiro, *et al.* 2007: 67). Com efeito, tal como já referimos, algumas das iniciativas mais inovadoras, como “Gestores de formação” e projectos de “formação-acção”, foram, igualmente, sinalizadas como potenciadores de práticas de formação profissional pautadas pela proximidade, flexibilidade e inovação. Contudo, a “ausência de

9 Instituído em 2000 através de uma Resolução de Conselho de Ministros (n.º 171/2000 de 9 de Dezembro), o Programa de Formação para as Autarquias Locais (Foral) teve início em 2001 e foi concluído em 2007. Após esta data, este programa foi extinto, passando a integrar a *agenda temática* do POPH.

10 Neste Eixo Prioritário surge como factor crucial de alavancagem dos seus objectivos a articulação com a concretização da agenda de reforma e qualificação do sistema de formação profissional (Carneiro, *et al.*, 2007).

uma agenda clara para a relevância combinada da sociedade de informação e modernização da administração pública susceptível de, em sede do QREN, poder inclusivamente emergir como elemento motor da procura de qualificação na sociedade portuguesa não deixa de gerar alguma perplexidade. O POPH ressentem-se obviamente desse vazio” (Carneiro, *et al.* 2007: 67). Além disso, as exigências de articulação das tipologias previstas e a coerência entre Programas Operacionais temáticos e regionais dependerão da “prática da governação do POPH” (Carneiro, *et al.* 2007:104), sendo possível identificar alguma debilidade de articulação da agenda do POPH com as agendas da competitividade e da valorização do território, com impactos esperados ao nível da aposta nas qualificações.

Em seguida, os resultados disponíveis da execução permitem-nos, em 2009, verificar que “foram prioritários os projectos de formação que promoviam o desenvolvimento de competências indispensáveis ao processo de descentralização administrativa” (POPH, 2009: 154). Na selecção das candidaturas submetidas no âmbito da tipologia de intervenção “Qualificação dos profissionais da Administração Pública Local” foram tidos em consideração os critérios aprovados em sede de Comissão de Acompanhamento do POPH quanto às necessidades de formação¹¹, à identificação de áreas prioritárias de intervenção local, à estratégia do projecto, em termos locais e sectoriais, à organização das acções com base em modelos inovadores de formação e à promoção do acesso dos trabalhadores a processos de RVCC/ Novas Oportunidades. Além de se ter garantido que todas estas candidaturas prosseguiam objectivos de igualdade de género, a formação aprovada foi na modalidade de formação-acção. Não tendo acesso a dados que permitam uma análise desagregada dos indicadores de execução no contexto do Relatório de Execução do POPH disponível para consulta¹², bem como de relatórios mais específicos sobre a formação profissional na Administração Local,

11 Nesta nova arquitectura do POPH, a análise e a selecção técnica dos projectos identificados por tipologia é efectuada por Organismos Intermediários sem Subvenção, neste caso específico, pela Direcção Geral das Autarquias Locais (DGAL).

12 Apenas se poderá, através de consulta de informação tornada pública numa Brochura em 2010 (http://www.poph.qren.pt/upload/docs/Newsletter_POPH/2010/04/POPH_BROCHURA_17Junho2010.pdf) confirmar a tendência de uma adequada execução, em certa medida incompleta, do programa quanto ao Eixo Prioritário 3 – Gestão e Aperfeiçoamento Profissional: 138.060 trabalhadores da Administração Pública participaram em acções de formação para a qualificação dos profissionais da Administração Pública Central, Local, do Sector da Educação e da Saúde.

pode-se confirmar a tendência para a execução de acções de formação profissional contínua com as seguintes características: *i*) prevalência do perfil de formando com idades compreendidas entre os 35-44 anos (35,45% do total dos formandos) e do sexo feminino, tendência que se mantém desde o início do QREN e se apresenta comum a todas as regiões, incluindo a região de convergência; *ii*) menor peso relativo do volume de formação de prática em contexto de trabalho, sendo preponderante ainda a formação ministrada em sala (com maior peso relativo na formação de profissionais do sector da educação); *iii*) residual volume de formação síncrona e assíncrona para a modalidade de formação à distância e inexistência (à data) de formação realizada no estrangeiro; *iv*) ênfase na modalidade de formação-acção – o que nos leva a crer que a boa prática explorada no Programa Foral acabou por encontrar expressão e disseminação no actual quadro programático.

Finalmente, percebe-se que a interacção da formação profissional destinada à Administração Local com os processos de qualificação contemplados na Iniciativa Novas Oportunidades no âmbito do POPH, não nos permite avançar no aprofundamento das principais tendências enunciadas da experiência do Programa Foral. Com efeito, está-se perante vários níveis de governação ministerial e interministerial, mas também local e regional, o que suscita complexidades adicionais de coordenação e de efectividade na execução das medidas programadas. Igualmente, a ausência de uma agenda clara que cõnjuge a relevância da especificidade da formação profissional com a reforma e modernização da Administração Local, poderá não consolidar os avanços significativos quanto ao esforço de maior envolvimento dos trabalhadores menos qualificados (*e.g.* pessoal operário e auxiliar), mas mais numerosos, fruto de uma oferta formativa baseada ainda numa lógica de formação escolarizada, ministrada em sala e de curta duração, e de uma insuficiente prática de avaliação da formação e dos seus impactos organizacionais e de desenvolvimento pessoal.

3. Retratos “organizacionais” e “formativos”: um ensaio tipológico

No âmbito do “Estudo prospectivo sobre emprego e formação na Administração Local no âmbito do Programa Foral” (Marques, 2008), foi-nos possível

analisar os principais retratos “organizacionais” quanto às estruturas profissionais e formativas dos municípios portugueses. Do ensaio tipológico de classificação dos municípios de Portugal continental¹³ resultou a identificação de seis clusters¹⁴, cujas designações a seguir apresentadas realçam as vertentes de emprego ou formação ou ambas: Cluster 1 – “Pró-activo”; Cluster 2 – “Regressivo”; Cluster 3 – “Preventivo”; Cluster 4 – “Defensivo”; Cluster 5 – “Híbrido”; Cluster 6 – “Estagnado” (cf. Anexo). Em termos da sua distribuição territorial por Portugal continental, é possível verificar que há, genericamente, uma distribuição que segue algumas lógicas específicas. Estas prendem-se com a litoralização e interioridade, bem como com a orientação dos pontos cardeais, em especial, norte, centro e sul.

De seguida, são apresentados, muito brevemente, os seis clusters e as respectivas lógicas e/ ou tendências gerais de desenvolvimento ao nível dos recursos humanos e da formação profissional.

3.1. Cluster 1 – “Pró-activo”

Este cluster é composto por 64 municípios, cuja maior parte se localiza junto à faixa litoral do território nacional, sobretudo a norte do rio Tejo, incluindo

13 A análise de clusters constituiu uma técnica que nos permitiu detectar grupos homogéneos, de modo a se proceder a um processo de classificação e repartição dos municípios portugueses. Na construção dos clusters dos municípios procedeu-se à produção e escolha de indicadores capazes de dar destaque à situação estrutural dos municípios e relativizar o peso das variáveis relacionadas com a localização e o tamanho de cada um. Foram incluídos indicadores de três tipos: 1) os que genericamente se podem considerar provenientes do contexto sócio-demográfico envolvente; 2) os que caracterizam a situação profissional do pessoal ao serviço; 3) e os que dizem respeito ao envolvimento em acções de formação profissional. No total, foram seleccionados 24 indicadores. Estes indicadores foram provenientes de diferentes fontes estatísticas disponíveis (e.g. Balanços Sociais, DGAL; INE).

14 Foram destacados os indicadores que mais contribuem para uma imagem relativamente consistente e comum dos municípios que integram cada cluster e, simultaneamente, os que diferenciam face aos outros clusters. Assume-se que há uma relação de independência entre os indicadores (*coeficientes de correlação de Pearson* baixos ou moderados). Por sua vez, esta análise só pôde ser realizada partindo do pressuposto de se suspender intencionalmente alguns dos indicadores relativos à dimensão dos municípios (se assim não fosse, o facto de termos municípios com dimensões diversificadas em termos de recursos humanos e de território, para além das variáveis relacionadas com o volume de receitas provenientes do Estado/ próprias, influenciaria fortemente este processo, criando soluções com dois ou três clusters no máximo). Estes foram objecto de uma standardização, pelo que nos foi possível controlar os efeitos que as diferentes escalas dos indicadores poderiam induzir na construção da tipologia. Para o aprofundamento deste procedimento metodológico, consulte o estudo (cf. Marques, 2008).

9 concelhos capitais de distrito (Lisboa, Porto, Braga, Aveiro, Coimbra, Faro, Santarém, Setúbal e Viseu) e alguns dos concelhos mais populosos das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, tais como: Amadora, Sintra, Oeiras, Matosinhos ou Vila Nova de Gaia. Nos últimos anos, estes municípios têm vindo a assumir uma lógica de desenvolvimento integrado de emprego e formação. Atendendo aos indicadores privilegiados, podem destacar-se os seguintes traços comuns aos municípios que integram este cluster:

- Elevada densidade populacional e elevado índice de desenvolvimento social;
- Feminização significativa da composição profissional e baixos índices de envelhecimento;
- Estruturas organizacionais dominadas pela presença de grupos profissionais com níveis de tecnicidade e de escolaridade superiores;
- Regimes de emprego assentes na estabilidade contratual e flexibilidade horária;
- Investimento na formação profissional generalizado a todos os grupos profissionais, em especial aos que tendem a apresentar menores qualificações escolares e profissionais.

Em termos gerais, pode-se afirmar que os municípios que integram este cluster têm vindo a actuar no quadro das mudanças em curso no que diz respeito às tendências de (re)qualificação dos recursos humanos, combinados por relações de trabalho assentes simultaneamente na estabilidade contratual e na práticas de horários flexíveis. A dotação de uma multiplicidade de competências na lógica de polivalência e participação dos trabalhadores nos objectivos definidos pelos serviços permitem-lhes a adopção de comportamentos adaptativos, preventivos e inovadores face às incertezas e desafios actuais da economia e sociedade de inovação e conhecimento (Rodrigues, 2000).

3.2. Cluster 2 – “Regressivo”

Este cluster é o segundo maior do conjunto, integrando 48 municípios. De um modo geral, estes distribuem-se pela região do Alentejo, Alto e Baixo Alentejo

e estendem-se territorialmente por outros que formam uma faixa que percorre o interior Centro e Norte do país, não incluindo nenhum município capital de distrito. Os traços que caracterizam este cluster são os seguintes:

- Baixa densidade populacional associado a um baixo índice de desenvolvimento social e um reduzido investimento em infra-estruturas municipais (em especial, número de equipamento sociais);
- Masculinização significativa da composição profissional e elevados índices de envelhecimento;
- Estruturas organizacionais dominadas pela presença de grupos profissionais com níveis de tecnicidade e de escolaridade inferiores,
- Rigidez horária associada a baixas taxas de movimentação do pessoal ao serviço;
- Pouco investimento na formação profissional generalizável aos diferentes dos grupos profissionais.

A classificação deste cluster de “Regressivo” explica-se pelos traços que evidenciam, ao contrário do que acontece no cluster 1, a não incorporação, por parte da generalidade dos municípios, de uma lógica de desenvolvimento nas vertentes de emprego e formação. Os constrangimentos territoriais, económicos e sociais contribuíram para moldarem, em grande medida, o campo de intervenção municipal típico deste cluster. O impacto destas tendências pesadas explica, por conseguinte, a actuação dos municípios no sentido da definição das principais missões que os caracterizaram até hoje: a de ser um ou, mesmo, o principal empregador da região envolvente, contribuindo para a atenuação de elevados níveis de desemprego, de vulnerabilidade sócio-económica, de pobreza e exclusão social. Esta vertente associa-se, indiscutivelmente, às especificidades dos problemas sociais que se prendem com o baixo desenvolvimento do sector económico privado e a existência de uma população envelhecida, isolada e distante dos centros urbanos e dos benefícios dos vários serviços aí prestados.

2.3. Cluster 3 – “Preventivo”

Este cluster contém 25 municípios sem integrar nenhum município capital de distrito, sendo fundamentalmente constituído por municípios que se localizam a norte do rio Tejo, alguns apresentando altos índices de desenvolvimento social. A sua localização no território apresenta alguma dispersão significativa, a par de uma tendência para ocuparem uma faixa que, partindo da região de Lisboa e Vale do Tejo, se estende em diagonal pelo interior da zona centro do país. Para a caracterização deste cluster importa destacar os seguintes traços dos municípios que o compõe:

- Desiguais condições sócio-económicas caracterizadas por um elevado índice de desenvolvimento social, com reduzido investimento em infra-estruturas municipais (em especial, número de equipamento sociais);
- Masculinização significativa da composição profissional e elevados índices de envelhecimento;
- Estruturas organizacionais dominadas pela presença de grupos profissionais com níveis de tecnicidade e de escolaridade inferiores;
- Rigidez horária associado à estabilidade contratual;
- Custos elevados do investimento da formação profissional explicável, em grande medida, pelo número médio de horas de formação e de acções de formação centrados sobretudo nos grupos profissionais de dirigente, técnico superior, administrativo, informático e técnico profissional.

A classificação deste cluster de “Preventivo” explica-se pelo esforço realizado na formação profissional no sentido de enfrentar as mudanças em curso. Porém, no conjunto destes municípios são visíveis estratégias segmentadas de (re) qualificação em função dos grupos profissionais, com a aposta clara num núcleo duro constituído por certos perfis profissionais, como os quadros dirigentes e os técnicos superiores. Na verdade, a par de um investimento na dotação de uma multiplicidade de competências na lógica da polivalência e da participação nos objectivos definidos pelo serviço para estes grupos profissionais, há um “desinvestimento” ao nível dos grupos profissionais mais numerosos e menos qualificados, tais como os operários e auxiliares. A explicação para esta estratégia poderá ser

encontrada, em grande medida, na tendência de, a médio prazo, estes municípios visarem reduzir o seu peso relativo no quadro da composição socioprofissional que poderá ocorrer por via de reforma, extinção do posto de trabalho/ serviço, ou por via de *outsourcing*, entre outras modalidades.

2.4. Cluster 4 – “Defensivo”

Este cluster é composto por 38 municípios que inclui capitais de distrito de Guarda e Viana do Castelo. Tem a particularidade de conter municípios que se espalham de forma algo pulverizada por todo o território do continente português, com excepção da região Alentejo. Mesmo assim, é notório que a sua distribuição se localiza tendencialmente mais no litoral, sendo raros os municípios próximos da fronteira espanhola. No geral, são municípios que permitem traçar as seguintes características deste cluster:

- Baixa densidade populacional combinada com elevados índices de desenvolvimento social, apesar de os municípios apresentarem níveis de investimento inferiores em infra-estruturas municipais (em especial, número de equipamento sociais);
- Elevada taxa de precariedade do regime jurídico da relação de trabalho, nomeadamente de contratos a termo;
- Feminização superior da composição profissional associada a uma rigidez nas modalidades de horários de trabalho praticadas;
- Estruturas organizacionais dominadas pela presença de grupos profissionais com baixos níveis de tecnicidade;
- Pouco investimento na formação profissional generalizável aos diferentes grupos profissionais.

Assim, classifica-se este cluster de “Defensivo”, em virtude da prevalência de comportamentos defensivos pelo recurso crescente à contratualização individual (a termo) como forma fazer face às actuais incertezas económicas, tecnológicas e sociais. É, assim, clara a tendência para a segmentação da estrutura profissional nestes municípios. Ao mesmo tempo, não tem sido adoptada uma estratégia de qualificação relevante se consideramos o pouco investimento na formação pro-

fissional em termos do número de horas e de ações de formação, bem como de participação dos vários grupos profissionais.

2.5. Cluster 5 – “Híbrido”

Este cluster é constituído por um conjunto de 35 municípios que se localizam sobretudo na faixa central do território que vai desde a costa do Algarve até à raia Norte com a Galiza, incluindo os municípios de Beja e Portalegre. As características mais significativas dos municípios que integram este cluster são:

- Baixa densidade populacional associada a um baixo índice de desenvolvimento social e reduzido investimento em infra-estruturas municipais (em especial, número de equipamento sociais);
- Importante instabilidade/ mobilidade dos quadros de pessoal: níveis relativamente mais baixos de antiguidade dos trabalhadores aliados a um alto nível de entradas e saídas de pessoal;
- Certo “rejuvenescimento” dos quadros de pessoal dotados de melhores qualificações profissionais a par da presença, ainda, predominante de grupos profissionais com baixos níveis de tecnicidade;
- Flexibilidade das modalidades de horários de trabalho associadas a uma taxa de precariedade inferior;
- Tendências heterogéneas de investimento na formação profissional generalizável aos diferentes grupos profissionais.

Este cluster regista dinâmicas internas diversas, em certa medida contraditórias, de emprego e formação, aproximando-o de uma posição “híbrida”. Observam-se dinâmicas heterogéneas ao nível do emprego, com alguns municípios a privilegiarem grupos profissionais mais jovens e com melhores qualificações profissionais. De uma forma genérica, estes municípios registaram uma mobilidade significativa dos seus quadros de pessoal, sendo que os novos trabalhadores têm conhecido uma relação contratual durável. Também, ao nível da dinâmica formativa, esta apresenta-se heterogénea em função dos grupos profissionais e insuficiente quanto ao número de ações de formação, ao volume (número de horas), aos encargos financeiros face ao tipo de ações realizadas, aos grupos profissionais que mais participaram entre outros indicadores mobilizados no estudo.

2.6. Cluster 6 – “Estagnado”

Este cluster, que inclui as capitais de distrito de Évora, Vila Real e Bragança, é constituído por um conjunto de 25 municípios que se localizam sobretudo na faixa central do território que vai desde o Alentejo Central até à raia Norte com a Galiza. Atendendo aos indicadores privilegiados, é de se destacar os seguintes traços de definição do cluster:

- Baixa densidade populacional associada a um índice de desenvolvimento social superior;
- Masculinização significativa da composição profissional e elevados índices de envelhecimento;
- Estruturas organizacionais dominadas pela presença de grupos profissionais com níveis de tecnicidade e de escolaridade inferiores;
- Antiguidade elevada associada à estabilidade do quadro de pessoal;
- Baixos níveis de investimento na formação profissional generalizável aos diferentes grupos profissionais.

Apesar de se aproximar do cluster 2 classificado de “Regressivo” em relação a alguns dos indicadores mobilizados, a sua distinção específica justifica-se com base em dois tipos de argumentos. Primeiro, porque este integra municípios que apresentam um índice relativamente elevado de desenvolvimento social (apresentando a segunda melhor média de equipamentos sociais); em segundo, integra municípios com maior dispersão territorial, estendendo-se pelo país inteiro de Norte a Sul, litoral e interior. Em termos gerais, estamos perante municípios que não se têm vindo a preparar para adoptar as mudanças necessárias face às transformações em curso, sobretudo, face aos novos desafios relacionados com a descentralização de competências e a necessidade de perfis profissionais adequados para se adaptarem e (re)agirem face às exigências de reorganização dos serviços e de uma gestão mais estratégica e participativa dos trabalhadores.

4. Proposta de um sistema de formação *resiliente*

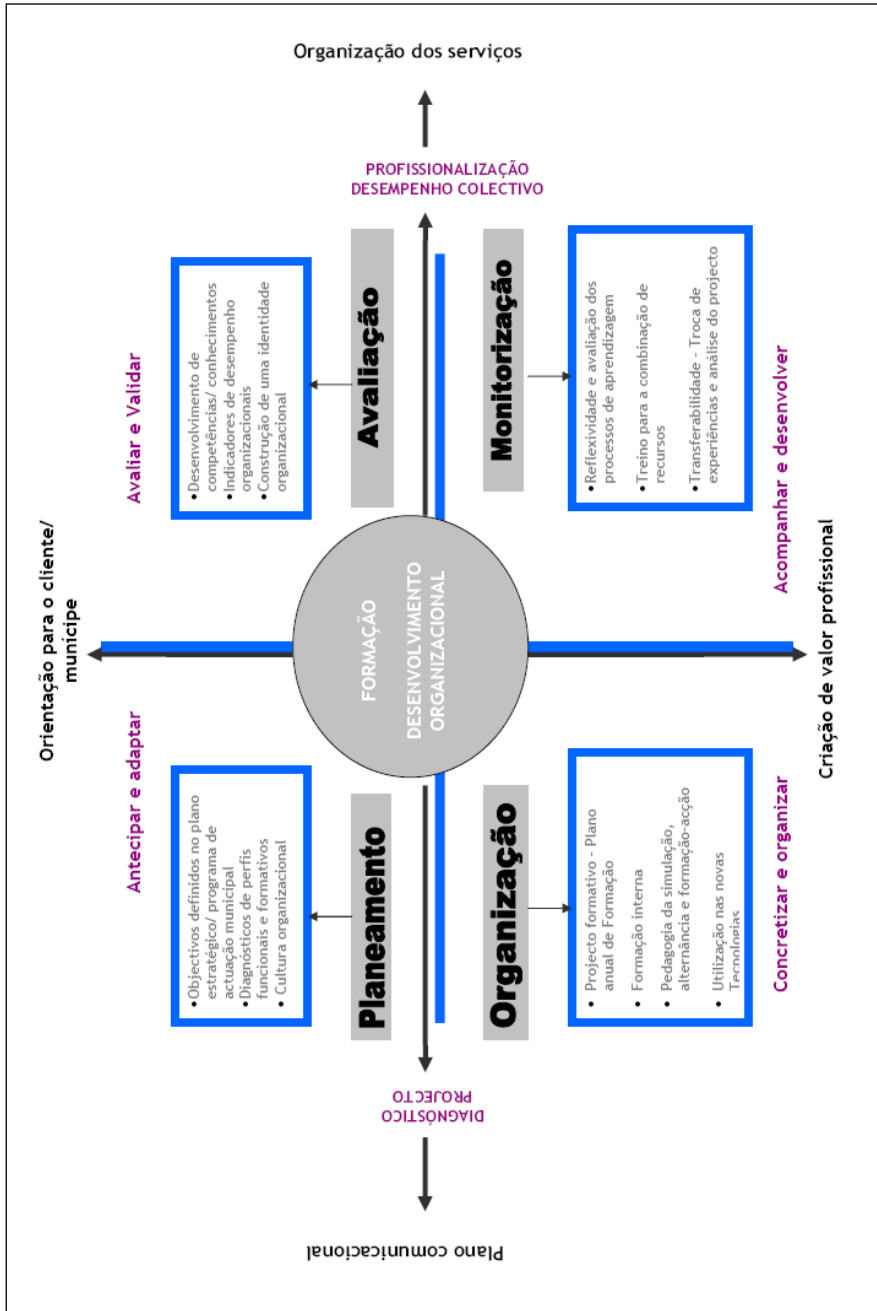
Com efeito, as recentes dinâmicas económicas, sociais e políticas, num contexto internacional de crise económica e financeira e num quadro de actuação globalizado, interpelam-nos para se (re)inventar o futuro das cidades e das suas agendas urbanas, em especial, das políticas de formação profissional. Certamente que tal passará por prosseguir no esforço de desenvolvimento integrado de estruturas organizacionais e profissionais adequadas à missão do(s) serviço(s), acompanhada de uma avaliação responsável e partilhada do impacto da formação na qualidade dos serviços prestados e na produtividade dos trabalhadores.

Ora, a configuração de distintos “retratos” municipais impõe uma leitura segmentada e criteriosa das principais linhas orientadoras de formação profissional que permitam estruturar e sustentar o desenvolvimento de políticas de formação e qualificação dos recursos humanos na Administração Local. De facto, somente a partir do conhecimento das estruturas profissionais e formativas dos municípios se poderá desenvolver uma estratégia de intervenção que contemple uma abordagem sistémica e adaptada à diversidade de inscrições territoriais e de vocação para o desenvolvimento local.

Neste sentido, avança-se uma proposta com a identificação de quatro eixos estratégicos (cf. Figura 1) de um sistema de formação *resiliente*, envolvendo vários protagonistas (desde responsáveis políticos, gestores, formadores a indivíduos) no processo de produção de referenciais estratégicos¹⁵ de emprego e formação em articulação com as configurações distintas dos clusters apresentados no ponto precedente.

15 Não se trata de pensar em termos de elencagem de dispositivos de competências futuras no sentido de uma exposição exaustiva e quantitativa, como se de uma listagem se tratasse de saberes, saberes-fazer e saberes-ser a deter pelos profissionais (Le Boterf, 2006). Se existem virtualidades na definição de reportórios de competências, estas derivam, sobretudo, na explicitação de referenciais de competências enquanto processo, mobilização e construção, e não enquanto somatório, em que se combinam actores e contextos, capacidades e recursos, disposição para agir e dispositivos organizacionais.

Figura 1 - Eixos estratégicos de um sistema de formação *resiliente*



Fonte: Marques (2008)

Considerando os quatro eixos estruturantes de uma estratégia de formação, as fases de monitorização e avaliação são as que se encontram mais subdesenvolvidas, por comparação às de planeamento e organização. É certo que estas duas últimas fases continuam a apresentar défices em determinados aspectos, uns mais acentuados dos que outros. Porém, será central incluir as fases de monitorização e avaliação de um ciclo formativo que permitam, quando este se finaliza, constituir-se num início de um novo ciclo. Somente com o conhecimento dos impactos e indicadores no desempenho profissional e organizacional aferidos pela monitorização e avaliação da formação, será possível (re)alimentar um *sistema formativo resiliente* capaz de responder, por antecipação e adaptação, aos desafios de inovação e modernização autárquica. ◀◀

Bibliografia

- BILHIM, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*, Lisboa: Principia: Publicações Universitárias e Científicas.
- CANÁRIO, R., CABRITO, B. G. e AIRES, R. (2002). *Formação Profissional Contínua na Administração Local. Para uma Orientação Estratégica*, Lisboa: FPCE/ Universidade de Lisboa [Disponível em: <http://www.programafo-ral.gov.pt/uploads/docs/EstratégiaFormaçãoAL.doc.pdf>].
- CARNEIRO, R. et al. (Coord.) (2007). *Avaliação ex-ante do Programa Operacional Temático para o Potencial Humano – Relatório*, Lisboa: Programa Operacional Potencial Humano (Disponível em: http://www.poph.qren.pt/upload/docs/apresentação/Estudos_Avaliação_Ex_Ante_POPH.pdf).
- COM (2010). *Europa 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente sustentável e inclusivo* [http://www.umic.pt/images/stories/publicacoes3/UE2020_COM_final.pdf]
- LE BOTERF, G. (2006). *Construire les compétences individuelles et collectives: agir et réussir avec compétence*, Paris: Editions d'Organisation.
- GREENSPAN, A. (2007). *A Era da Turbulência. Contribuições para um Mundo em Mudança*, Editora Presença.

- KICKERT, W.J.M. (Ed.) (1997). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- MARQUES, A.P. (2009). “Inovação organizacional e formativa: principais tensões e desafios na Administração Local”, em *Eixo Atlântico. Revista da Erorregião Galicia – Norte de Portugal*, Nº 15: 53-71.
- MARQUES, A.P. (2008). *Estudo Prospectivo sobre Emprego e Formação na Administração Local*, col. «Estudos CEFA», Coimbra: CEFA.
- NÓVOA, A., CABRITO, B. e CANÁRIO, R. (2006). *Estudo Nacional de Avaliação de Impactos da Formação para a Administração Local no âmbito do Programa Foral, Relatório Final*, Lisboa: Universidade de Lisboa (policopiado).
- OCDE (2001). *Local Partnerships for Better Governance*, Paris, OECD Publications.
- ROCHA, J.A. (2006). *Gestão da qualidade: aplicação aos serviços públicos*, Lisboa: Escolar Editora.
- ROCHA, J.A. (2005). *Gestão de recursos humanos na administração pública*, Lisboa: Escolar Editora.
- RODRIGUES, M.J. (Coord.) (2000). *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento. Emprego, Reformas Económicas e Coesão Social*, Oeiras, Celta Editora.
- RHODES, R.A.W. (1996). “The New Governance: Governing Without Government”, em *Political Studies*, 44, Nº 4: 652-67.
- SARMENTO, J.M., MARQUES, A.P. e FERREIRA, F.I. (2008). *Administração Local. Políticas e Práticas de Formação*, Braga: BragaBooks.
- VARELA, E.J. (Dir.) (2011). *Claves para repensar el gobierno local en Galicia: Horizonte Europa 2020*, Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.

Anexo

Distribuição dos Municípios pelos seis clusters

<i>Cluster 1</i> “Pro-Activo”	<i>Cluster 2</i> “Regressivo”	<i>Cluster 3</i> “Preventivo”	<i>Cluster 4</i> “Defensivo”	<i>Cluster 5</i> “Híbrido”	<i>Cluster 6</i> “Estagnado”
Abrantes	Alandroal	Alenquer	Aljezur	Aljustrel	Anadia
Aguiar da Beira	Alcoutim	Alijó	Arouca	Batalha	Arronches
Albergaria-a-Velha	Alfândega da Fé	Almeida	Arruda dos Vinhos	Beja	Bombarral
Albufeira	Almeirim	Alpiarça	Azambuja	Castanheira de Pera	Bragança
Alcobaça	Almodôvar	Arcos de Valdevez	Benavente	Castro Daire	Cadaval
Alcochete	Alter do Chão	Barrancos	Caldas da Rainha	Cinfães	Castelo Branco
Almada	Alvito	Belmonte	Caminha	Cuba	Chamusca
Alvaiázere	Arraiolos	Campo Maior	Castelo de Vide	Fig ^a Castelo Rodrigo	Chaves
Amadora	Borba	Carregal do Sal	Celorico da Beira	Gouveia	Condeixa-a-Nova
Aveiro	Cabeceiras de Basto	Cartaxo	Estremoz	Idanha-a-Nova	Covilhã
Baião	Castro Marim	Entroncamento	Gondomar	Ílhavo	Elvas
Barcelos	Castro Verde	Góis	Grândola	Lagoa	Évora
Barreiro	Crato	Golegã	Guarda	Melgaço	Fafe
Braga	Ferreira do Alentejo	Mealhada	Loulé	Mirandela	Macedo Cavaleiros
Cantanhede	Fornos de Algodres	Miranda do Corvo	Lousã	Mondim de Basto	Mesão Frio
Cascais	Fronteira	Montemor-o-Velho	Lousada	Monforte	Olhão
Coimbra	Gavião	Murtosa	Mafra	Montemor-o-Novo	Ourém
Constância	Mação	Palmela	Mangualde	Oliveira Azeméis	Ovar
Espinho	Marco Canaveses	Penalva do Castelo	Marinha Grande	Oliveira de Frades	Ponte da Barca
Esposende	Marvão	Pombal	Meda	Paços de Ferreira	Seia
Faro	Mértola	Proença-a-Nova	Miranda do Douro	Pampilhosa Serra	Tábua
Felgueiras	Mogadouro	Santa Comba Dão	Murça	Portalegre	Viana do Alentejo
Ferreira do Zêzere	Monchique	Seixal	Nelas	Redondo	Vila Flor
Figueira da Foz	Mora	Torres Vedras	Oliveira Hospital	St ^a Marta Penaguaião	Vila Real
Figueiró Vinhos	Moura	Vagos	Penela	São Pedro do Sul	Vila Verde
Fundão	Mourão		Ponte de Lima	Sátão	
Guimarães	Nisa		Portimão	Tavira	
Lagos	Odemira		Porto de Mós	Terras de Bouro	
Lamego	Oleiros		St ^a Maria da Feira	Torre de Moncorvo	
Lisboa	Ourique		Sesimbra	Valpaços	
Loures	Pedrógão Grande		Sines	Vidigueira	
Lourinhã	Penamacor		Soure	Vila do Bispo	
Manteigas	Pinhel		Torres Novas	V. N. de Paiva	
Matosinhos	Portel		Valença	Vizela	

<i>Cluster 1</i> <i>“Pro-Activo”</i>	<i>Cluster 2</i> <i>“Regressivo”</i>	<i>Cluster 3</i> <i>“Preventivo”</i>	<i>Cluster 4</i> <i>“Defensivo”</i>	<i>Cluster 5</i> <i>“Híbrido”</i>	<i>Cluster 6</i> <i>“Estagnado”</i>
Mira	Re.g. de Monsaraz		Viana do Castelo	Vouzela	
Moita	Resende		Vila de Rei		
Mortágua	Ribeira de Pena		V. N. de Poiares		
Oeiras	Sabrosa		Vila Real de Santo António		
Oliveira do Bairro	Sabugal				
Paredes	Salvaterra de Magos				
Paredes de Coura	Serpa				
Penacova	Sertã				
Penafiel	Silves				
Porto	Trancoso				
Póvoa de Varzim	Vendas Novas				
Santarém	Vila Pouca de Aguiar				
Santiago do Cacém	Vila Velha de Ródão				
São João da Madeira	Vinhais				
São João da Pesqueira					
Sardoal					
Sernancelhe					
Setúbal					
Sintra					
Sobral Monte Agraço					
Sousel					
Tarouca					
Trofa					
Vale de Cambra					
Valongo					
Vieira do Minho					
Vila do Conde					
Vila Franca de Xira					
Vila Nova de Gaia					
Viscu					

Fonte: Marques (2008)