

# **EL PROGRAMA FORAL Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, EN PORTUGAL**

## **O PROGRAMA FORAL E A FORMAÇÃO PROFISSIONAL NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL, EM PORTUGAL**

BELMIRO GIL CABRITO

*Universidade de Lisboa*

### **ABSTRACT**

---

*El Programa Foral es un programa de la comunidad europea para apoyar la modernización de la Administración Pública Local en Portugal. Creado en 2000, el Programa ayudó a la creación de nuevas oportunidades de formación a los funcionarios de los ayuntamientos, a través de la financiación de muchas actividades de formación profesional continua.*

*Los inmensos recursos monetarios disponibles e teniendo en cuenta su público albo y el objetivo final –modernizar la Administración Pública Local– el programa hay constituido una oportunidad única para la formación de los trabajadores municipales, a quien además se exigen nuevas competencias que resultan de los procesos de modernización de la administración pública y de la descentralización del poder.*

*La ejecución del Programa Foral ira modernizar la administración publica local, con el reforzó de la capacitación individual e organizacional y del desarrollo estratégico de los servicios, bien como aumentar la eficiencia, la flexibilidad y la empleabilidad de los funcionarios, para que se adapten à las nuevas exigencias del mercado y de los munícipes.*

*En esta comunicación voy a explicitar como hay ocurrido la ejecución del Programa y preguntare hasta que punto la Administración Local se habrá modernizado.*

*O Programa Foral é um programa comunitário que apoia a modernização da Administração Pública Local em Portugal. Criado em 2000, este Programa tem contribuído para a criação de oportunidades de formação dos funcionários das autarquias, através do financiamento das numerosas actividades de formação profissional contínua.*

*Pelos imensos recursos financeiros disponíveis e tendo em atenção o seu público alvo e objectivo final – modernizar a Administração Pública Local, - este programa constituiu uma oportunidade única para a formação dos funcionários municipais, aos quais se exigem novas competências decorrentes dos processos de modernização da administração e de descentralização do poder, em Portugal, assim respondendo aos imperativos impostos pelo mercado.*

*Com a execução do Programa Foral pretende-se modernizar a administração pública local, nomeadamente a partir do reforço da capacitação individual e organizacional e do desenvolvimento estratégico dos serviços, bem como aumentar a eficiência, a flexibilidade e a empregabilidade dos funcionários, para que se adaptem às novas exigências do mercado e dos municípios.*

*Nesta comunicação, dou conta da forma como evoluiu a execução do Programa Foral no que respeita à sua execução financeira e física e questiono até que ponto a Administração Local terá conhecido modernização.*

*Palavras-chave: formação profissional; administração pública local; modernização; Programa Foral*

## **1. INTRODUÇÃO**

Um dos graves problemas que afectam a sociedade Portuguesa é a falta de dinamismo e a burocratização da Administração Pública, nomeadamente ao nível local (Canário *et al.*, 2002). A modernização da Administração Pública Local em Portugal é hoje uma necessidade ainda mais premente no quadro da devolução de poderes do Governo Central para as Autarquias Locais (Ayuntamientos). De facto, nos últimos anos tem-se registado um processo de descentralização do poder que se tem traduzido em novas competências e funções das Autarquias Locais, seja no campo da saúde e do apoio social, no campo da segurança social e no âmbito da educação e da formação

Estas novas competências exigem trabalhadores mais qualificados e mais atentos, capazes de responder às novas solicitações que se colocam aos serviços. Em consequência, os trabalhadores deverão ser objecto de muita atenção por parte das chefias, no sentido da compreensão dos problemas que podem apresentar face às novas competências que deverão apresentar. Nesse sentido, torna-se necessário promover a adaptação dos indivíduos às novas exigências da realidade autárquica, para o que se torna indispensável desenvolver competências comunicacionais e relacionais, bem como as capacidades de iniciativa, de resolução de problemas e de criatividade. Para o desenvolvimento destas competências, e apesar de se reconhecer que a formação não pode ser a resposta para tudo (Ferry, 1983), tem-se recorrido às actividades de formação profissional contínua.

Neste contexto, e com o apoio da União Europeia, a Administração Local em Portugal tem sido objecto da preocupação dos dirigentes. De facto, em Novembro de 2000 foi criado o Programa FORAL subsidiado pelo Fundo Social Europeu, e destinado especificamente à formação dos trabalhadores da Administração Pública Local, para vigorar no período 2000-2005. Todavia, devido às dificuldades que se colocaram ao arranque do Programa, aquele período foi alargado até 2007, no que respeita à execução das actividades aprovadas até 31 de Dezembro de 2005.

Nesta comunicação, e recorrendo aos valores já conhecidos e disponibilizados pela Secretaria de Estado da Administração Local – Núcleo de Coordenação e de Acompanhamento Estratégico do Programa Foral (NCAEPF), far-se-á a análise da forma como evoluiu a execução do Programa Foral, desde a sua criação, em 2000, até ao final do primeiro trimestre de 2006. Serão sempre apresentados os valores totais do país (Continente) e, por vezes, os valores por Região (Região Norte; Região Centro; Região Lisboa e Vale do Tejo [LVT]; Região Alentejo; Região Algarve).

## 2. ALGUNS INDICADORES RELATIVOS À EXECUÇÃO DO PROGRAMA FORAL

### 2.1. Número de candidaturas e taxas de aprovação

Um dos principais problemas registados no Programa Foral no período 2000-2001 foi o reduzido número de candidaturas apresentado. Para este défice contribuíram diversas razões, nomeadamente a inexistência de uma cultura de projecto e a rigidez das estruturas da Administração Local, bem como as dificuldades inerentes ao próprio processo de candidatura, complexo, moroso e burocratizado (Canário *et al.*, 2002).

A partir de 2003 a situação modificou-se. Vários factores concorreram para essa alteração, nomeadamente a intensa campanha de publicitação do Programa FORAL junto das autarquias locais; a uniformização e normalização dos documentos de candidatura, que variavam de região para região; e a realização dos cursos de *Agentes de Desenvolvimento para a Administração Local* e de *Gestores da Formação para a Administração Local* em todo o país, na sequência do estudo nacional realizado por uma equipa de investigadores da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa (Canário *et al.*, 2002) sobre as limitações, potencialidades e concretização do Programa FORAL.

Deste modo, observem-se, no Quadro 1, os números das candidaturas de formação apresentadas no âmbito do Programa FORAL, antes e depois de 2003:

#### QUADRO 1

##### NÚMERO DE CANDIDATURAS APRESENTADAS AO PROGRAMA FORAL

Anos Regiões	2000-01	2002	2003	2004	2005	Total 2000-05	31Março 2006	Total
Norte	47	40	58	143	178	466	0	466
Centro	33	16	67	116	137	369	46	415
LVT	37	30	50	71	113	301	27	328
Alentejo	11	15	16	41	31	114	19	133
Algarve	10	7	11	32	48	108	12	120
Continente	138	108	202	403	507	1358	104	1462

Fonte: Secretaria de Estado da Administração Local – Núcleo de Coordenação e de Acompanhamento Estratégico do Programa Foral (NCAEPF)

Após 2003 a evolução do número de candidaturas apresentadas é bastante positiva e os valores relativos a 31 de Março de 2006 evidenciam essa tendência. Aliás, a Região Norte, em virtude de já ter executado a totalidade do montante que lhe tinha sido atribuído, apresenta um valor *nulo* (0) em 2006.

No quadro 2, são apresentados, relativamente aos montantes financeiros disponíveis e aprovados, as taxas de aprovação no período em análise.

## QUADRO 2

TAXAS DE APROVAÇÃO, VALORES ACUMULADOS EM PERCENTAGEM (%)

	2000-01	2002	2003	2004	2005	Março 2006
Norte	12	21	39	71	106	106
Centro	9	14	32	50	74	83
LVT	11	16	27	46	64	73
Alentejo	2	6	10	19	29	35
Algarve	4	9	14	26	29	85
Continente	<b>9</b>	<b>15</b>	<b>28</b>	<b>48</b>	<b>62</b>	<b>65</b>

Fonte: NCAEPF.

Registe-se que a situação da Região Norte é única. Em termos globais, isto é, para a totalidade das candidaturas apresentadas em todo o país, aquele valor totalizou, em 31 de Março de 2006, o valor de 65% do total. Quer dizer, em 31 de Março de 2006 apenas tinham sido aprovado 65% dos valores apresentados.

De salientar, pela negativa, o caso da Região Alentejo, que apresentava uma taxa de aprovação inferior aos valores acumulados do país.

### 2.2. Candidaturas por tipologia

Uma das características mais persistentes das actividades de formação, mesmo na formação profissional, é a predominância da “acção de formação”, isto é, acções que decorrem em sala, presenciais, dominadas pela relação de “dependência” entre professor/formador e formando, reproduzindo fielmente o paradigma escolar (Canário, 1999). De igual modo, também no que respeita a execução do Programa FORAL a “acção de formação” tem sido a modalidade de formação prevalente nas candidaturas ao Programa (Nóvoa *et al.*, 2006).

Todavia, o reconhecimento de que a formação é muito mais do que o esquema “12 cadeiras, 12 alunos, 1 formador” (Canário, 1999) e de que a formação de adultos é tanto mais profícua quanto maior é a participação dos formandos na estruturação da própria actividade (Cabrito, 1995), em 2003 foi aprovada legislação que previa a possibilidade de serem apresentadas candidaturas assentes em novas modalidades de formação. Assim, a partir desse ano, foram apresentadas e aprovadas iniciativas de formação diferentes da tradicional “acção de formação”, nomeadamente no que respeita a modalidade de “Formação-Acção”. Observem-se os valores do quadro 3:

### QUADRO 3

#### CANDIDATURAS POR TIPOLOGIA, VALORES DO CONTINENTE

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Formação a Distância (e-learning)	-	-	0	1	1	1	3
Formação Avançada (ensino universitário)	-	-	1	4	5	3	13
Formação- Acção	-	-	0	30	54	20	104
Acção de formação	138	108	201	368	447	80	1342
Continente	138	108	202	403	507	104	1462

Fonte: NCAEPF

Os valores do quadro testemunham esta alteração no pensar da formação profissional contínua na Administração Local, apesar de a “acção de formação” continuar a ser a modalidade predominante. De facto, as novas modalidades de formação ainda apresentam um valor bastante modesto no cômputo geral, correspondendo a apenas 8.2% do número total acumulado de candidaturas apresentadas entre 2001 e 2006

### 2.3. Entidades promotoras

No período em análise as entidades promotoras de formação foram bastante diversificadas, ainda que não se afastando, genericamente, dos resultados obtidos por Canário *et al.*, em 2002. À semelhança dos resultados daquele estudo, os principais promotores de formação ao longo do período são entidades públicas, nomeadamente as Câmaras Municipais. Em segundo lugar vêm as empresas privadas de formação.

### QUADRO 4

#### ENTIDADES PROMOTORAS DA FORMAÇÃO, 2001-2006, EM PERCENTAGEM (%) DO TOTAL

Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia	<b>54</b>	Centro de Estudos e Formação Autárquica	5
Empresas Municipais	3	Associações de Desenvolvimento e STAL	<b>0</b>
Empresas Privadas de Formação	<b>23</b>	Instituições de Ensino	1
Associações de Municípios	11	Outras	3

Fonte: NCAEPF (adaptado)

Relativamente a 2000, a grande alteração verificada diz respeito ao crescimento significativo da oferta de formação por parte das empresas privadas que de 14.1% da oferta, em 2000, passaram para 23% durante o período. Outro facto significativo foi a desistência das Associações de Desenvolvimento e das Associações Privadas Sem Fins Lucrativos, que ofereciam cerca de 4% do total da formação, em 2000, e o afastamento do STAL - Sindicato dos Trabalhadores da Administração Local (cuja quota de mercado foi de 8.4%, em 2000). Esta

situação testemunha um real processo de *marketização* da formação, em Portugal, facto que coincide, aliás, com a tendência para a *marketização* da educação em geral, no país (Cabrito, 2002).

## 2.4. Níveis de Aprovação dos Formandos

O número de formandos que foi candidatado a formação, aumentou significativamente entre 2001 e 2006. Observe-se o quadro 5, que apresenta essa evolução para o país.

### QUADRO 5

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE APROVAÇÕES DE FORMANDOS DO PROGRAMA FORAL, NO CONTINENTE

	2001	2002	2003	2004	2005	31Março 2006	Total
Tota	47794	25797	65002	82094	107197	25043	352927

Fonte: NCAEPF

O número de formandos cresceu, ao nível do país, 7,4 vezes entre Dezembro de 2001 e Março de 2006. No entanto, este crescimento não teve o seu correspondente nos valores totais. Observe-se a relação existente entre o número de formandos por ano, no Continente, e o número de efectivos da Administração Local em 31 de Dezembro de 2000, conforme o Balanço Social da Administração Local.

### QUADRO 6

RELAÇÃO ENTRE O NÚMERO DE FORMANDOS APROVADO (JANEIRO DE 2001 A MARÇO 2006) E O NÚMERO DE EFECTIVOS DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL (CONTINENTE, EM 31 DE DEZEMBRO DE 2000)

2001	2002	2003	2004	2005	31Março 2006
51.0	27.6	69.4	87.7	1.14	0.27

Fonte: NCAEPF (adaptado)

Como se pode observar no quadro 6, só em 2005, e considerando que não haveria repetições de formandos em formação enquanto a totalidade dos efectivos não tivesse sido sujeito a uma acção/período de formação, é que todos os funcionários teriam passado por uma situação formativa no âmbito do Programa Foral. Esta situação repetiu-se em 2006.

## 2.5. Duração da formação

A duração das acções de formação é, basicamente, muito pequena., predominando as acções de cerca de 30 horas, como pode observar-se no quadro abaixo:

### QUADRO 7

#### DURAÇÃO MÉDIA DA FORMAÇÃO, EM HORAS

Anos/Horas	2001	2002	2003	2004	2005	31Março 2006
Nº total de horas	104273	71569	185672	223110	271865	67618
Nº médio de horas por acção	30	36	37	40	35	36

Fonte: NCAEPF

Os valores do quadro 7 são bem ilustrativos de uma formação curta, facto que se adequa à modalidade de formação mais numerosa, a tradicional “acção de formação”

## 3. EXECUÇÃO DO PROGRAMA

### 3.1. Execução financeira

Como se irá verificar, a execução financeira do programa também está longe de ser o desejável.

De facto, os baixos valores de execução do Programa Foral evidenciam uma situação bastante deficitária na utilização das verbas do programa. Basta referir que a taxa acumulada de execução financeira em 2005 foi, apenas, de 23.4% ao nível do país, registando-se, obviamente, fortes assimetrias regionais. Observem-se os valores do quadro 8:

### QUADRO 8

#### TAXAS DE EXECUÇÃO FINANCEIRA DO PROGRAMA FORAL, VALORES ACUMULADOS EM PERCENTAGEM (%)

	2000-01	2002	2003	2004	2005
Norte	1.0	5.7	12.6	16.1	20.6
Centro	1.3	4.1	6.7	10.8	17.7
LVT	1.5	5.6	9.9	17.9	29.1
Alentejo	0.4	2.4	5.6	19.9	25.3
Algarve	2.5	6.9	13.5	19.4	23.3
Continente	<b>1.5</b>	<b>5.5</b>	<b>10.8</b>	<b>17.0</b>	<b>23.4</b>

Fonte: NCAEPF

A situação que os valores do quadro evidenciam é bastante questionável. Mesmo contando com o facto de o Programa ter sido estendido até 2007, isto é, mesmo contando com



o facto de que algumas acções ainda estão a decorrer e com a circunstância de, excepcionalmente, ainda poderem ser executadas acções em 2007, não deixa de ser criticável que no final do Programa, a sua execução não tenha ultrapassado os 23.4%. Mesmo com a formação dos anos de 2006 e 2007, a execução do Programa ficará muito aquém dos 100%, com todas as consequências negativas que daí decorrem.

### 3.2. Execução física

À semelhança do que se regista com a execução financeira, também a execução física do Programa se encontra em défice. Observem-se os quadros 9 e 10 que apresentam, respectivamente, o número de horas de formação aprovado e executado; e, o número de formandos aprovado e executado.

#### QUADRO 9

RELAÇÃO ENTRE O NÚMERO DE HORAS DE FORMAÇÃO APROVADO E EXECUTADO, NO CONTINENTE

	2000-01	2002	2003	2004	2005	Total
Aprovado (1)	104473	71569	185672	223110	271865	856689
Executado (2)	21808	34147	54373	103547	101903	315778
(2)/(1)x100	<b>20.9</b>	<b>47.7</b>	<b>29.3</b>	<b>46.4</b>	<b>37.5</b>	<b>36.9</b>

Fonte: NCAEPF (adaptado)

A análise dos valores do quadro mostra bem a deficitária execução física do programa. Em termos de horas de formação aprovadas e executadas, no total do período apenas foram realizadas 36.9% das horas de formação possíveis.

#### QUADRO 10

RELAÇÃO ENTRE O NÚMERO DE FORMANDOS APROVADO E EXECUTADO, NO CONTINENTE

	2000-01	2002	2003	2004	2005	Total
Aprovado (1)	47764	25797	65002	82094	107197	327854
Executado (2)	9653	15905	20613	29963	29943	100077
(2)/(1)x100	<b>20.2</b>	<b>61.7</b>	<b>31.7</b>	<b>36.5</b>	<b>27.9</b>	<b>30.5</b>

Fonte: NCAEPF (adaptado)

De igual forma, também a taxa de execução de “formando” é bastante fraca, no total do período 2000-2006, permitindo perceber bem até que ponto o programa Foral não foi aproveitado em todas as suas potencialidades, para o desenvolvimento e modernização da nossa Administração Local.

#### **4. NOTAS FINAIS**

Do exposto podemos sumariar a evolução da Execução do Programa Foral no período 2001-2006. Assim:

- Verificou-se um aumento significativo do número de candidaturas ao longo do período; todavia, a taxa de aprovação não ultrapassava, em 31 de Março de 2006, os 65% do total das disponibilidades financeiras do Programa.

- Houve um esforço para a introdução de novas metodologias de formação, nomeadamente a formação-acção; todavia, mais de 90% das candidaturas apresentadas refere-se à modalidade de acção de formação.

- As entidades promotoras mais significativas são as instituições da Administração Local; todavia, cresceu de forma importante o papel das empresas privadas.

- Predominam as acções de curta duração.

- A execução financeira do Programa foi bastante deficitária, ficando-se pelos 25%, em valores acumulados.

- A execução física do programa foi bastante deficitária, quer em horas quer em formandos, na relação entre o aprovado e o executado.

Apesar do aproveitamento mais eficiente dos recursos financeiros do Programa FORAL e da diversificação de metodologias de formação, a análise dos dados disponíveis não indicia a introdução de melhorias na actividade de formação na Administração Pública Local que induzam a uma modernização efectiva da Administração em Portugal. Por um lado, a evolução positiva dos indicadores apresentados não parece ser suficiente para o aproveitamento total e de forma eficiente dos recursos postos à disposição pelo Programa FORAL. Por outro lado, a predominância de acções em sala, de curta duração sem a participação activa dos formandos na respectiva concepção, não privilegia a partilha de experiências, nem a troca de informações nem, em consequência, a mudança de comportamentos no sentido da inter-ajuda e da construção de uma cultura de projecto e de formação.

Deste modo, Portugal terá perdido, uma vez mais, uma oportunidade única para se modernizar e reforçar o processo de desenvolvimento necessário para “apanhar” os seus parceiros comunitários.

#### **5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- CABRITO, B. (1994). *Formações em Alternância: conceitos e práticas*. L
- CABRITO, B. (2002). *O Financiamento do Ensino Superior, em Portugal*. Lisboa. EDUCA.
- CANÁRIO, R. (1999). *Formação de Adultos: Um Campo e uma Problemática*. Lisboa. Educa.
- CANÁRIO, R.; CABRITO, B. e AIRES, R. (2002), *Formação Profissional Contínua na Administração Local. Para uma Orientação Estratégica*. Lisboa. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação (policopiado).
- FERRY, G. (1983). *Le Trajet de la Formation*. Paris. Dunod.
- NÓVOA, A.; CABRITO, B. e CANÁRIO, R. (2006), *Estudo Nacional de Avaliação de Impactos da Formação realizada para a Administração Local no âmbito do Programa Foral*. Lisboa. Universidade de Lisboa (policopiado).