

Manuel Jacinto Sarmiento | Ana Paula Marques | Fernando Ilídio Ferreira

ADMINISTRAÇÃO LOCAL POLÍTICAS E PRÁTICAS DE FORMAÇÃO

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

POLÍTICAS E PRÁTICAS DE FORMAÇÃO

1313 Braga
BOOKS

Título: Administração Local - Políticas e Práticas de Formação

Autores: Manuel Jacinto Sarmento

Ana Paula Marques

Fernando Ilídio Ferreira

© Braga Books e Universidade do Minho

Braga Books

Rua de S. Gonçalo, 4 - 710-310 Braga

Tel./Fax: 253 216 448

www.bragabooks.com | info@bragabooks.com

ISBN: 978-989-96152-0-5

Depósito Legal: 295079/09

Execução Gráfica: Tadinense - AG | www.tiptadinense.pt

Tiragem: 1000 exemplares

Maio 2009

Prefácio	7
Introdução	11
Capítulo I.	
Políticas de Formação na Modernização da Administração Local	15
1. Transformação do Estado e da Acção Pública	15
2. Programa Foral e a Modernização da Administração Local	22
3. Modelos e Lógicas de Formação profissional	28
Capítulo II.	
Ação Política e Gestão da Formação – O caso da CMP	35
1. Introdução	35
2. Metodologia do Estudo de Caso	38
3. Concelho do Porto e da População da Câmara	39
3.1. Cidade do Porto: indicadores sócio-económicos e culturais	39
3.2. Trabalhadores da Câmara	43
3.3. Programa Político, Plano de Actividades e Prioridades Municipais	50
4. Formandos e Formadores	53
4.1. Beneficiários da Formação Foral no ano de 2005	54
4.2. Participação dos formandos na construção do Plano de Formação	58
4.3. Formação segundo o olhar dos formandos	62
4.4. Os formadores	67
4.5. Considerações acerca do Guia de Procedimentos do Formador	70
5. Processo de Implementação e Lógicas de Formação	72
5.1. Como a formação é implementada	72
5.1.1. Natureza e formato das acções	75
5.1.2. Orientação pedagógica	77
5.1.3. Impacto da formação	78
5.2. Lógicas de organização da formação	81
5.2.1. Organização da formação	81
5.2.2. Princípios da formação	84
5.2.3. Síntese interpretativa	87
6. Uma Síntese Interpretativa	92

Capítulo III.	
Cultura de Cooperação e Formação Intermunicipal	
– O caso da AMVC.....	95
1. Introdução	96
2. Metodologia do Estudo de Caso	98
2.1. Pressupostos e pertinência da escolha da AMVC.....	98
2.2. Principais técnicas de recolha e tratamento de informação.....	99
2.2.1. Entrevistas aprofundadas aos actores institucionais.....	100
2.2.2. Grupos de discussão aos “promotores” da formação.....	100
2.2.3. Entrevistas aos funcionários autárquicos	101
2.3. Balanço metodológico: potencialidades e limites.....	102
3. Orgânica e Objectivos da AMVC	104
4. Actores, Práticas e Trajectórias Formativas	106
4.1. Formação realizada no âmbito do Foral.....	106
4.2. Impactos da formação nas autarquias.....	112
4.2.1. Perfil e actividade desempenhada	113
4.2.2. Retrato da formação frequentada	115
4.2.3. Mudanças profissionais e organizacionais	123
4.3. Papel dos “promotores” de formação.....	127
5. Avaliação e Dinâmica dos Processos Formativos	135
5.1. Dinâmicas inter-institucionais: para uma cultura de cooperação	135
5.2. Promoção da formação versus “cultura de resistência”	139
5.3. Bloqueios e boas práticas no processo formativo.....	144
6. Desafios e Recomendações para a Formação na Administração Local	151

Capítulo IV.	
Construção de uma Rede Territorial de Formação e Desenvolvimento	
– O caso VALIMA–VALIMAR.....	155
1. Introdução	156
2. Metodologia do Estudo de Caso	158
3. Lógicas da Formação: Eixos e Questões de Pesquisa	161
3.1. Formação e desenvolvimento rural.....	161
3.2. Formação e modernização da administração local.....	162
3.3. As lógicas e os efeitos da formação	163
3.4. A construção de uma rede territorial de formação	164

4. Caracterização do Território e dos Níveis de Educação e Qualificação da População	166
5. Caracterização dos Recursos Humanos da Administração Local	169
6. Caracterização da Formação Realizada no Âmbito do Programa Foral ..	171
7. Perspectivas dos Actores Sobre o Território, a Formação e o Programa Foral	173
7.1. Perspectivas sobre a Associação e o território.....	173
7.2. Perspectivas sobre o Programa Foral	175
7.3. Perspectivas sobre os efeitos da formação.....	178
7.3.1. Perspectivas dos operários e auxiliares.....	178
7.3.2. Perspectivas dos dirigentes.....	181
7.4. O papel mediador dos gestores de formação	184
7.5. Potencialidades da modalidade de formação-acção	188
7.5.1. Formação-acção em Cartografia e Ortofotografia – “vestir a camisola do território”	190
7.5.2. Formação-acção em Certificação da Qualidade – de processo instituído a instituinte	193
8. Uma Síntese do Estudo	196
9. Desafios da Construção de uma Rede Territorial de Formação e Desenvolvimento	201
Referências Bibliográficas	211

Capítulo I

Políticas de Formação e Modernização da Administração Local

Manuel Jacinto Sarmiento
Ana Paula Marques
Fernando Ilídio Ferreira

Neste capítulo discutem-se as actuais tendências reformadoras da Administração Pública assentes em políticas de gestão pública orientadas para a privatização de certos serviços e para a adopção de modelos de gestão próximos de uma lógica empresarial. Assume particular destaque a relevância do investimento na formação dos recursos humanos, o que nos remete para uma análise das lógicas e práticas de formação profissional prosseguidas no contexto da Administração Local no âmbito do Programa Foral.

1. Transformações do Estado e da Acção Pública

A dimensão estrutural constitutiva do Estado-providência nas sociedades contemporâneas assenta, por um lado, num conjunto de normas que implicitamente estabelece um modelo contratual de acção e, por outro, na institucionalização das funções de regulação nas áreas social, económica e política (Mozzicafredo, 1994). Todavia, como sustenta este autor, os desafios que se colocam hoje aos sistemas políticos são outros. Os problemas do desemprego em situação de crescimento das economias, da exclusão social, da degradação de alguns dos componentes dos direitos sociais, do forte constrangimento fiscal sobre os cidadãos, do excesso de apropriação corporativa dos recursos e benefícios sociais e económicos (diferente poder de persuasão dos diferentes corpos sócio-económicos que actuam junto dos mecanismos institucionais de concer-

tação social) são algumas das consequências resultantes dos mecanismos instituídos neste modelo político de funcionamento do Estado, constituindo razões que levarão a uma redefinição do papel que o Estado e os parceiros sociais desempenham na sociedade.

Com efeito, desde o início dos anos de 1990 que a própria crise do Estado-providência mudou de natureza, entrando numa nova fase em que para além dos graves problemas de financiamento e dos disfuncionamentos dos seus aparelhos, são os próprios princípios organizadores da solidariedade e a concepção dos direitos sociais que estão em causa (Rosanvallon, 1995). Ou seja, nos anos de 1970, a crise do Estado-providência era essencialmente de ordem financeira, nos anos de 1980, de ordem ideológica e de legitimidade e, nos anos de 1990, de ordem filosófica, estando em causa, neste último período, o problema de assegurar condições para o exercício da cidadania. Hoje, a questão social é acompanhada por esta crise filosófica e, como tal, já não estamos numa situação igual à da década de 1980, na qual era exigida a relegitimação do Estado e da acção pública. Enquanto nessa década o Estado era posto em causa pelas ideias de Estado “mínimo” e de privatização, a partir da década de 1990 a intervenção pública encontrou toda a sua justificação perante as fracturas sociais que se agravaram.

É necessário ter em conta estas transformações profundas ocorridas nas últimas décadas para se compreender as próprias mudanças operadas ao nível do Estado, da Administração Pública e da Administração Local, em particular. No que respeita à análise sociológica e política, o “objecto Estado” tende, hoje, a ser abordado através da sua acção concreta, não apenas como objecto mas como sujeito. Portanto, estudar as políticas e a acção públicas não consiste em reflectir sobre o lugar e a legitimidade do Estado enquanto forma política abstracta, mas em compreender as lógicas postas em prática nas suas diferentes formas de intervenção na sociedade. Nesta perspectiva, a questão do Estado é analisada como um processo e não apenas como o conjunto dos governos e aparelhos institucionais e administrativos. Os diversos qualificativos do Estado que surgiram ao longo das décadas de 1980 e 1990 são um exemplo desta focalização nos processos e na acção concreta do Estado: “Estado em concreto” (Padioleau, 1982), “Estado em acção” (Jobert e Muller, 1987), “Estado em interacção” (Hassenteufel, 1995).

Até aos anos de 1970, as abordagens dominantes do Estado privilegiavam a dimensão puramente institucional e administrativa e centravam-se na análise das relações entre o Estado e a Sociedade. Estas abordagens ora concebiam o Estado em termos de unidade e homogeneidade, pressupondo que a sociedade é uma produção do Estado, ora punham a tónica na heterogeneidade

e no carácter contraditório da acção pública, encarando o Estado como uma produção da sociedade. Nos anos de 1980/90, surgiram outros métodos e instrumentos vindos de horizontes diferentes, nas fronteiras da sociologia e da ciência política. Fruto de um contexto em que são postas em causa as formas de intervenção tradicionais – a desregulação no campo económico e a crise do Estado-providência no campo social – foi-se operando uma “redescoberta” do Estado, podendo as diferentes perspectivas reagrupar-se em torno da “análise das políticas públicas” (Mény e Thoenig, 1989; Duran, 1996; Muller e Surel, 1998).

Os mais recentes desenvolvimentos desta disciplina resultam essencialmente dos esforços conjugados da sociologia, particularmente da sociologia das organizações, e da ciência política, podendo fundar uma “sociologia da acção pública” que permite pensar em conjunto as lógicas processuais que dão corpo à acção pública e as lógicas institucionais graças às quais os actores se definem em relação ao político, em termos de construção da sua identidade e de afirmação da sua legitimidade (Duran, 1996). A este respeito, Muller e Surel (1998) sustentam que os trabalhos de investigação, mais do que se apoiarem numa causa dominante, como a globalização, a política neoliberal, etc., devem atender à multiplicidade e complexidade das relações causais, à identificação e explicação de uma pluralidade de modos possíveis de génese dos problemas públicos. Isto porque a acção pública se caracteriza, cada vez mais, pelas incertezas ligadas à complexidade das redes, à multiplicidade dos actores, ao enredo dos procedimentos de decisão. Nesta perspectiva, o Estado não é encarado como uma entidade “real”, sendo antes revelado pela análise das políticas públicas.

Perante esta reactualização da questão do Estado, torna-se necessário analisar as transformações de que tem sido objecto e sujeito, assim como as estratégias que tem vindo a pôr em prática no contexto de perda de legitimidade e de procura de novas formas de relegitimação. Diversos qualificativos, como “Estado modesto” (Crozier, 1987), “Estado heterogéneo” (Santos, 1994), “Estado labiríntico” (Ruivo, 2000), são bem o sinal da pluralização das abordagens do Estado emergentes desde as décadas de 1980/90. Outros qualificativos, como “Estado avaliador” (Henkel, 1991; Van Haecht, 1998; Broadfoot, 2000), “Estado animador” (Donzelot e Estèbe, 1994), “Estado supervisor” (Willke, 1991), “Estado sábio” (Massardier, 1996), “Estado parceiro” (Schweyer, 1996), sugerem novas formas de acção estatal, lembrando que o essencial da análise não é o Estado enquanto entidade abstracta, mas antes as práticas e os processos de governação, nos quais participam, juntamente com o Estado e os seus aparelhos institucionais, organizações, associações de carácter social e cultural, especialistas em diversos domínios, serviços centrais e regionais da administração, inspecção, institutos, entre outros.

Uma das principais estratégias que o Estado tem vindo a utilizar é a avaliação. A emergência de um “Estado avaliador” é, em grande medida, responsável pela convergência das políticas europeias. Focalizando a sua acção principalmente nos resultados e assumindo funções de controlo ou *accountability*, o fenómeno da avaliação tem vindo a impor-se de tal modo que a distinção tradicional entre políticas públicas centralizadas e descentralizadas perdeu muita da sua pertinência. Nos países de administração tradicionalmente descentralizada, o Estado avaliador é interpretado como contribuindo para um controlo mais centralizado, enquanto nos países de tradição muito centralizada ele é percebido como contribuindo para uma maior descentralização, com base em argumentos de maior flexibilidade.

Portanto, para além dos mecanismos clássicos – “monopólio do exercício da violência física legítima” (usando a expressão de Max Weber), do “direito”, do “dinheiro” (elemento indispensável do intervencionismo dos Estados-providência modernos na definição das políticas redistributivas) e da “organização” (burocracias modernas) – o Estado tem vindo a pôr em prática outras estratégias de acção, enfatizando quer a “dimensão relacional” – negociação, diálogo, consulta, contratualização e coordenação – quer a “dimensão pedagógica” – incitação, persuasão, informação, supervisão e avaliação.

É neste sentido que Yannis Papadopoulos (1995) define quatro tipos de estratégias utilizadas pelo “Estado reflexivo”: a “negociação”, a “delegação”, a “coordenação” e a “nova relação com o saber”. As duas primeiras – a negociação e a delegação – inserem-se numa tendência actual de contratualização das políticas públicas, que envolve, por exemplo, a consulta dos grupos em relação aos quais a política será aplicada, convenções colectivas entre parceiros sociais ou políticas postas em prática directamente pelos interessados. Embora existam diferenças entre elas, as abordagens contratuais pressupõem, em comum, o carácter horizontal e não hierárquico da acção pública. Elas traduzem o declínio das negociações centralizadas e globais e a emergência de uma gestão contratual das políticas públicas, com recurso à delegação de competências. O que é característico destes novos procedimentos contratuais não é tanto a sua novidade, pois eles já estavam presentes quer no Estado liberal, quer no Estado-providência clássico, mas antes o facto de estarem a transformar-se e a tornar-se mais visíveis. O que as políticas contratuais contêm de novo é o facto de agora se basearem na negociação explícita da acção pública (Gaudin, 1999).

A terceira e a quarta estratégias de acção reflexiva – a “coordenação” e a “nova relação com o saber” – têm em comum o papel animador do Estado enquanto organizador do pluralismo estatal. No primeiro caso, o Estado tem em vista planificar e coordenar as suas próprias actividades, assim como as actividades

centrífugas dos diversos subsistemas sociais. No segundo, pretende adquirir, difundir e tornar aceitável um saber sobre a sua acção, recorrendo aos “expertos”, aos “sábios” e à avaliação. Como o senso comum atribui frequentemente as incoerências burocráticas à simples falta de coordenação entre diferentes serviços e instâncias administrativas, a estratégia da “coordenação” é utilizada com o objectivo de produzir o global a partir de um trabalho de conciliação entre os referenciais sectoriais. Esta estratégia baseia-se num trabalho de organização da fragmentação social, pondo em prática operações de coordenação e de deliberação, tais como a criação de comissões, mesas-redondas e grupos de trabalho propícios à concertação e à articulação. Por sua vez, a estratégia da “nova relação com o saber” é utilizada como resposta à exigência de produção de um saber socialmente aceitável, que permita contrariar as tendências centrífugas e restaurar a coesão social numa sociedade complexa e fragmentada. A avaliação insere-se nesta estratégia da “nova relação com o saber” e tem sido cada vez mais utilizada no âmbito das políticas públicas, tendendo a adoptar modalidades de tipo pluralista, procurando captar a pluralidade dos pontos de vista em relação a uma política. O Estado utiliza, assim, estratégias de acção mais ágeis e para-legais, onde a informação joga um papel central: incitar, experimentar, contratualizar, coordenar e avaliar.

Estas transformações das políticas e da acção públicas, sustentadas nos princípios da descentralização, territorialização e contratualização e apresentadas em nome da desburocratização e modernização da administração pública, tornam necessária uma vigilância crítica em relação às lógicas de acção concreta. Com efeito, são anunciados, frequentemente, mecanismos de “acompanhamento”, “supervisão”, “monitorização” e “pilotagem” de políticas públicas descentralizadas, mas o Estado e os serviços da administração central mantêm formas de controlo centralizado e burocrático e essas mesmas formas são reproduzidas à escala local, designadamente no âmbito da Administração Local, não apenas ao nível das estruturas organizacionais, como também no plano das subjectividades dos actores.

As principais críticas de que a nova abordagem contratual das políticas públicas tem sido alvo têm a ver com o facto de ela ignorar que as dinâmicas sociais são atravessadas por relações de poder, de negligenciarem o conflito e de evacuarem o elemento político (Kooiman, 1993; Biarez, 1996). O fenómeno da concertação desenvolve-se essencialmente em termos de arranjos neo-corporativistas, o que favorece os interesses mais bem organizados, podendo conduzir a processos de exclusão de sectores menos organizados e sem “voz”, tais como mulheres, crianças e idosos. No mesmo sentido, o mecanismo da consulta muito utilizado por estas políticas pode assumir, também, um carácter selectivo. Por

exemplo, as comissões de especialistas, que são frequentemente constituídas na fase inicial dos percursos de decisão, são largamente dominadas por representantes de grupos de interesses. As políticas contratuais podem, assim, ao contrário do que postulam, operar uma “filtragem de interlocutores” (Gaudin, 1996), através da cooptação das elites, da entrada em força de especialistas externos ou da adopção exclusiva de procedimentos formais de representação institucional, levando à eliminação ou desmobilização progressiva de outros actores locais, designadamente associações e populações em geral.

Sobre esta nova abordagem contratual, Santos (1998) considera que ela configura uma “contratualização liberal individualista” que tem pouco a ver com a que foi fundada na ideia moderna do contrato social, pois passou a assentar na ideia do contrato de direito civil, entre indivíduos, e não na ideia do contrato social entre agregações colectivas de interesses sociais divergentes. Baseada num “consenso liberal”, “a nova contratualização é, enquanto contratualização social, um falso contrato, uma mera aparência de compromisso constituído por condições impostas sem discussão ao parceiro mais fraco no contrato” (Santos, 1998: 23). Além disso, na perspectiva de Stoer e Rodrigues (2000), a adopção, no nosso país, do modo de regulação baseado numa lógica de múltiplos parceiros e de responsabilização social precisa de ser pensado, tendo em conta o carácter tardio e insuficiente da responsabilidade estatal e dos direitos sociais apropriados pelos cidadãos, pois em Portugal ocorreram, em simultâneo, a consolidação e a crise do Estado de bem-estar e, por isso, é necessário que o Estado seja “animador” mas também “provedor”.

Portanto, para a compreensão das transformações operadas, nas últimas décadas, ao nível do Estado e da acção pública é necessário utilizar um registo de interpretação compósita que possa dar conta das diferentes lógicas em confronto. No quadro das políticas de descentralização, territorialização e contratualização, anunciadas como resposta ao desafio da modernização, da eficácia e da qualidade, tanto podem desenvolver-se os ideais democrático e participativo, da solidariedade e do bem comum, como impor-se o modelo empresarial da gestão, mais orientado para uma lógica de satisfação dos clientes/consumidores do que para uma lógica dos direitos dos cidadãos.

A este respeito, tem ocorrido no âmbito da Administração Pública um estimulante debate sobre novos modos de regulação que pressupõem modelos organizativos e métodos de gestão orientados para a modernização da Administração Local. Um dos eixos de transformação mais relevantes neste contexto, a par da difusão de novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e da adopção de modelos de gestão/ governação característicos do sector privado designados por *New Public Management* (Nova Gestão Pública), diz respeito às

transformações que se têm vindo a verificar na estrutura socioprofissional da Administração Local. Na verdade, as reestruturações a que se assiste presentemente nos quotidianos de trabalho, em geral, têm implicações significativas na forma como as diferentes categorias profissionais que trabalham sob a alçada directa da Administração Local e em contacto com o grande público se posicionam face aos desafios relacionados com os perfis formativos e de empregabilidade exigidos.

O *New Public Management* (NPM) consiste na teoria de gestão de serviços públicos que se desenvolveu a partir do último quartel do século XX e tem tido uma ampla adopção em todo o mundo ocidental. Originária das escolas de gestão, teve nos governos conservadores dos EUA (Reagan e Bush-pai, sobretudo, mas também no governo Clinton) e da Inglaterra (Tatcher, Major – que aliás foi um teorizador do modelo, mas também Blair) os seus principais promotores internacionais, tornando-se na teoria *mainstream* de gestão pública, ainda que tenha nuances importantes na sua aplicação, com resistências nos países europeus com um Estado mais centralizado, nomeadamente França e Alemanha (Kickert, 1997; Osborne, 2002). A OCDE constitui a principal agência internacional de divulgação e sustentação desta teoria (Kickert, 1997).

O NPM assenta filosoficamente em concepções pragmatistas e na teoria da escolha racional. Este tem como eixo estrutural a defesa e a adopção de princípios de gestão empresarial na administração dos serviços públicos, com aplicação das teorias e técnicas das organizações orientadas para o mercado. Se a distinção entre a esfera de definição política e a esfera da execução administrativa se tornou um “dogma do nosso tempo” (Stewart, 2002), com a centralização da decisão e a tecnicização do trabalho operacional, outras características se associam a esta teoria, nomeadamente, a adopção de técnicas de gestão empresarial, a orientação da actividade administrativa para o serviço do utente interpretado como cliente de serviços públicos, a introdução de mecanismos de mercado, nomeadamente com contratualizações externas e implementação de dispositivos de emulação e competitividade interna. Um dos “teóricos” do NPM, designadamente Hood, sustentava, na *London School of Economics*, em 1991, o que ficou registado como a síntese mais divulgada dos princípios da teoria, centrada em sete pontos: *i)* a gestão deve ser entregue em mãos de profissionais; *ii)* devem definir-se medidas de desempenho e *standards* mensuráveis; *iii)* deve realizar-se o controlo de impactos e resultados; *iv)* as unidades de gestão devem ser desagregadas; *v)* deve-se promover a competição; *vi)* o estilo de gestão deverá ser idêntico ao sector privado; *vii)* dever-se-á implantar a disciplina e a parcimónia (*in* Kickert, 1997).

Por conseguinte, a nova abordagem às políticas públicas, na perspectiva do NPM, resulta quer da atribuição de critérios privados na gestão de organizações públicas (e.g. atribuição de funções de gestão a profissionais; definição de padrões explícitos de desempenho; adopção de formas de medida desse desempenho baseadas na análise dos resultados alcançados; racionalização dos custos; maior proximidade das entidades responsáveis pela oferta de serviços ao utente que os procura), quer da promoção de uma maior competição, através da contratação externa de serviços (e.g. *outsourcing*) e da instituição de “quasi-mercados”, assim como da aposta no exercício do direito de escolha por parte dos clientes/utentes como princípio basilar do funcionamento dos sistemas públicos de oferta de serviços.

Esta abordagem tem sido dominante nos discursos sobre as mudanças a operar na organização e funcionamento da Administração Pública e da Administração Local, em particular, no entanto, ela cruza-se com outros discursos, por vezes contraditórios, e é ao nível das práticas concretas, relativas aos contextos e às políticas locais, que essas contradições se manifestam. Hoje, o universo político local é um universo de cruzamentos; é nele que adquirem significado as políticas globais pelo modo como aí se concretizam, adaptam e relacionam (Ruivo, 2000). Na verdade, os contextos locais são hoje terrenos de observação privilegiados para se compreender as transformações da acção pública e, por isso, é “legítimo e necessário utilizar variações nas escalas de análise para explorar a acção pública pelo caleidoscópio das políticas locais” (Balme e Faure 1999: 21). É nesta perspectiva que se apresentam, nos próximos capítulos, três estudos de caso desenvolvidos em diferentes contextos – Câmara Municipal do Porto, na Associação de Municípios do Vale do Cávado e na Associação de Municípios do Vale do Lima – procurando dar conta dos modos concretos como se consubstanciam, no plano municipal e intermunicipal, as políticas de modernização da Administração Local nas quais se insere o Programa Foral.

2. Programa Foral e a Modernização da Administração Local

O Programa Foral foi criado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 171/2000, de 9 de Dezembro e insere-se nas medidas apoiadas pelo Fundo Social Europeu do Eixo Prioritário 1 “Apoio ao Investimento Municipal e Intermunicipal” dos Programas Operacionais Regionais integrados no QCA III².

2. Com conclusão prevista para 2006, este programa foi considerado concluído em 2007 pelo facto de existirem acções de formação em execução no ano em causa.

Fazendo parte de um conjunto de políticas e reformas do Estado e da Administração Pública, o Programa Foral³ foi instituído “no contexto do progressivo reforço do poder local inerente ao processo de descentralização em curso”, com os seguintes objectivos: “modernizar a Administração Local, aumentando decisivamente o nível de qualificação dos seus recursos humanos”; “criar uma cultura da formação nas Autarquias”; e “dotar a Administração Local de maior capacidade para responder eficazmente aos novos desafios da descentralização e da modernização administrativa, bem como aos novos desafios do desenvolvimento local e regional, da Sociedade de Informação e da crescente exigência na Qualidade dos serviços prestados aos utentes”.

No texto de apresentação deste Programa é justificada, ainda, a sua criação pela necessidade de as autarquias locais não ficarem indiferentes às dinâmicas das sociedades contemporâneas marcadas pela “busca incessante de racionalidade económica e pela afirmação da competitividade e da concorrência”. O investimento na formação dos recursos humanos da Administração é considerado um “imperativo nacional” e, nessa medida, um “contributo incontornável de apoio à modernização, desburocratização, informatização e à inovação dos serviços autárquicos”. É referido que a Administração Local enfrenta um “novo ciclo de modernização” em que são “necessários expressivos investimentos na formação”, considerando que os planos de formação a desenvolver devem “produzir nas organizações autárquicas mudanças visíveis” no respeito pelas “diferenças e especificidades locais”. Nesse sentido, é defendido que as “estratégias de formação (...) deverão ser enformadas pelas estratégias de desenvolvimento das comunidades locais”.

Dirigido às entidades autárquicas, designadamente, municípios, freguesias, associação de municípios e de freguesias, áreas metropolitanas, comunidades intermunicipais, o programa Foral contempla seis áreas de intervenção formativa:

- Melhoria das competências gerais, técnicas e operacionais de forma a otimizar a utilização de infra-estruturas e o funcionamento de equipamentos municipais e intermunicipais;
- Melhoria da qualidade da gestão pública autárquica e reforço das competências gerais, técnicas e operacionais de planeamento, concepção, racionalização e gestão das infra-estruturas e equipamentos municipais e intermunicipais;
- Reforço de competências técnicas no domínio do planeamento, ambiente, ordenamento e gestão urbanística;

3. Cf. Apresentação do Programa no sítio: <http://www.programaforal.gov.pt/>.

- Apoio a processos, incluindo os de informatização, para a modernização administrativa, melhoria do serviço e da informação prestada aos utentes;
- Promoção da formação generalizada em informática, assegurando o nível de conhecimento básico necessário ao desempenho eficiente e eficaz;
- Apoio ao desenvolvimento da formação.

O Programa Foral iniciou-se em 2001, mas a formação no âmbito da Administração Pública e, particularmente, no contexto da Administração Local, tem antecedentes. Já desde a década de 1990 que outros programas foram desenvolvidos, como o Profap – Programa Integrado de Formação para a Modernização da Administração Pública, tendo este programa sido objecto de alguns estudos, nomeadamente realizados por Madureira, que permitiram conhecer as suas potencialidades e os seus limites (*in* Canário, Cabrito e Aires, 2002). Entre outras conclusões, estes estudos referem que os efeitos da formação identificados no âmbito do Profap tiveram uma dimensão essencialmente individual, não se repercutindo significativamente em mudanças das organizações e dos serviços autárquicos. Já no que se refere ao Foral, ele é formulado com o objectivo de gerar mudanças em termos organizacionais, pelo que as entidades “deverão proceder primeiramente ao criterioso levantamento das efectivas necessidades de formação”. É pretendido, deste modo, fomentar uma lógica de procura da formação em detrimento de uma lógica de oferta, pelo que são valorizadas perspectivas descentralizadas e participativas de formação.

Numa fase inicial de concretização do Programa Foral, uma equipa de investigadores da Universidade de Lisboa (Canário, Cabrito, Cavaco e Aires, 2002) apresentaram o seguinte diagnóstico da formação ao nível da Administração Local:

- Ausência de uma “cultura de formação” susceptível de valorizar e de integrar em processos de gestão estratégica das organizações autárquicas;
- Hegemonia de uma lógica da “oferta” de formação, relativamente a uma lógica de “procura”, o que se traduz numa oferta, predominantemente, de tipo “catálogo”, em vez de uma oferta vinculada a respostas a problemas;
- Exterioridade da formação, orientada sobretudo para processos de qualificação individual, subalternizando o valor formativo dos contextos organizacionais e territoriais;
- Fortes assimetrias no acesso à formação, privilegiando-se os segmentos hierarquicamente mais qualificados e remetendo para a margem uma imensa maioria de pessoal auxiliar e operário.

Com base neste diagnóstico, os autores definiram três grandes eixos para o desenvolvimento do Programa Foral. O primeiro apontava para a promoção de modalidades de articulação fértil entre a formação e o contexto de trabalho,

quer aproveitando as potencialidades da aprendizagem experiencial no exercício profissional, quer incentivando o recurso a modalidades de formação em alternância. Deste modo, pretendia-se contrariar os referidos efeitos da “hegemonia da oferta”, incentivando modos de co-produção da formação entre os que a concebem e os formadores e formandos, numa lógica de contextualização da mesma. O segundo eixo consistia em procurar uma articulação entre as dimensões pessoal e organizacional, ou seja, fazendo coincidir processos de qualificação individual com processos de mudança colectiva. Pretendia-se, assim, passar de uma concepção adaptativa de formação para a mudança, para uma concepção de formação coincidente com o próprio processo de mudança. Um terceiro eixo apontava para a necessidade de dinamizar a criação de redes territoriais de formação, atribuindo às associações de municípios um papel estratégico para a obtenção de ganhos por efeito de economias de escala.

Decorridos cinco anos desde a criação do Programa Foral, foi estabelecido um protocolo entre o Governo, através da Secretaria de Estado da Administração Local, e a Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, para a realização de uma avaliação abrangendo o período de 2000 a 2005. Tratou-se do “Estudo Nacional de Avaliação de Impactos da Formação realizada para a Administração Local no âmbito do Programa Foral”, coordenado a nível nacional por António Nóvoa, Belmiro Cabrito e Rui Canário. Esta Avaliação consistiu na realização de doze estudos de caso em municípios e associações de municípios, em diferentes regiões do país, entre os quais se incluem os três estudos apresentados nos próximos capítulos.

Embora se reconheça que foram induzidas algumas transformações nas competências dos funcionários da Administração Local, em particular no que diz respeito ao seu desenvolvimento pessoal e profissional, e na dinâmica organizacional das autarquias em termos tanto da funcionalidade, como da qualidade e inovação de serviços prestados aos cidadãos em geral, às empresas ou a associações específicas, alguns dos pontos críticos enunciados no referido relatório de 2002 mantêm-se em 2006, nomeadamente no que diz respeito aos seguintes aspectos (Nóvoa, Cabrito e Canário, 2006):

- Subaproveitamento dos recursos financeiros disponíveis, claramente traduzido nos baixos níveis globais de execução financeira e física;
- Oferta formativa marcada por fortes assimetrias que discriminam negativamente os sectores mais numerosos e menos qualificados, ou seja, o pessoal operário e auxiliar;
- Predomínio de uma oferta formativa de carácter escolarizado, em sala e de curta duração, construída sob a forma de “catálogo”, marcada pela exterioridade em relação aos destinatários e aos seus contextos de trabalho,

o que não pode deixar de estar relacionado com o fraco envolvimento da generalidade dos destinatários na construção da oferta formativa;

- “Invisibilidade” ou inexistência de “efeitos organizacionais” associada à ausência de práticas sistemáticas de regulação e avaliação da formação, apesar da percepção subjectiva dos efeitos positivos da formação ao nível individual;
- Falta de capacidade para articular situações de formação com situações de trabalho, otimizando as potencialidades formativas destas últimas (apesar de alguns exemplos positivos residuais de “novas” modalidades de formação, nomeadamente “formação-acção”);
- Ausência de uma “cultura da formação” fortemente enraizada dada a falta de sensibilidade para a importância da formação, encarada como um investimento, no desenvolvimento organizacional, por parte quer das chefias, quer dos eleitos. Numa outra perspectiva, revela-se igualmente negativa uma visão instrumental da formação, de cariz empresarial e “gestionário”, que tende a desvalorizar a formação enquanto processo de valorização pessoal e de promoção social dos trabalhadores individualmente considerados.
- Ausência de uma dinâmica consistente de permanente avaliação ao nível das consequências da formação no desempenho individual e no desenvolvimento organizacional, bem como dos processos de formação.

Como se depreende dos seus objectivos, o Programa Foral corresponde a um programa de formação para as autarquias locais bastante ambicioso, centrando-se as suas potencialidades na formação dos agentes da Administração Local e nos efeitos dessa formação ao nível do desenvolvimento dos indivíduos, dos serviços e organizações autárquicas e dos territórios e populações abrangidos. Os sucessivos estudos dão conta, porém, de que há alguns avanços, mas muitas dessas potencialidades ainda não foram exploradas. A reflexão que se segue pretende abordar estas questões, mas situando-as no quadro mais geral das recentes reformas do Estado e da Administração Pública, nas quais se inclui o desafio de modernização da Administração Local.

Com efeito, o Programa Foral insere-se numa estratégia de modernização da Administração Local, fazendo parte de um conjunto de políticas e reformas do Estado e da Administração Pública que têm sido desenvolvidas desde a década de 1980, embora com ênfases diferentes em distintos períodos e contextos. Nestas políticas e reformas, a ideia de descentralização tem surgido associada às de participação e autonomia locais, mas também às de modernização, racionalização e competitividade, nas quais imperam noções como eficácia, eficiência e qualidade, vinculadas a um ideal de “satisfação do cliente” e conotadas com uma lógica empresarial e gerencial própria do sector privado. Embora a visibili-

dade desta lógica não seja a mesma em todos os contextos – locais, regionais, nacionais ou internacionais – é necessário ter presente que a sua difusão não se verifica apenas em termos de políticas concretas, mas também no plano das subjectividades, pois, nas últimas décadas, os valores gerenciais passaram a fazer parte de vários sectores da organização social. O próprio sector da administração pública foi influenciado por estes valores, difundindo-se a ideia de que ele é ineficiente e de que a lógica de mercado e o modelo de funcionamento da empresa constituem a chave para a sua modernização.

No quadro geral destas transformações, incluem-se, entre nós, as recentes medidas de “desburocratização” e de “coesão territorial” apresentadas pelo Governo. As principais medidas agrupam-se em três programas: o Simplex 2006, que consiste num conjunto de procedimentos de simplificação administrativa composto por 333 medidas contra a burocracia; o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) para o período de 2007-2013, que sucede ao Quadro Comunitário de Apoio; e o Programa de Reestruturação da Administração Central e do Estado (PRACE), através do qual o Governo pretende criar uma “cultura regional” baseada nas cinco regiões plano (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve). Os potenciais efeitos destas medidas, anunciadas em nome da modernização, são diversos, positivos e negativos. Tendo subjacentes pressupostos diferentes de modernização, elas podem ter efeitos positivos para os cidadãos, mas também podem ter consequências graves para determinados territórios e populações. É o caso das medidas que conduzem ao encerramento de serviços públicos, como escolas, serviços de urgência em centros de saúde, maternidades e até freguesias, afectando especialmente as regiões rurais do interior do país.

Num artigo intitulado “O choque desburocrático”, Santos defende que “o critério fundamental para avaliar a eficiência e a racionalidade das reformas é o seu impacto nos direitos dos cidadãos” (2006). Sobre as transformações em curso ao nível da Administração Pública e do próprio Estado, identifica três tipos de medidas: o Tipo 1 (Modernização), que consiste no programa de simplificação da Administração Pública (cartão do cidadão, empresa na hora, etc.), assente no funcionamento em rede e transversalizado dos serviços, com recurso às tecnologias de informação e comunicação, e numa nova filosofia de relacionamento com os cidadãos; o Tipo 2 (reordenamento territorial), que consiste na já mencionada extinção ou reestruturação de serviços públicos (escolas, serviços de urgência em centros de saúde, etc.), em função das transformações territoriais do país, nomeadamente o despovoamento no interior e a concentração populacional no litoral; e o Tipo 3, que consiste na privatização parcial ou total dos serviços públicos.

Considerando estes três tipos de medidas, Santos (2006) sustenta que uma reforma pode ser progressista se promover os direitos dos cidadãos, isto é, se corresponder a uma reforma de soma positiva – com ela tanto ganham os cidadãos como o Estado – ou conservadora, se puser em causa os direitos dos cidadãos, isto é, se corresponder a soma zero – os ganhos do Estado traduzem-se em perdas para os cidadãos. Os três tipos de reforma têm em comum o uso dos conceitos-chave de eficiência e racionalização e o recurso à lógica empresarial e gerencial própria do sector privado, mas são diferentes noutros aspectos. O Tipo 1 (modernização) é uma reforma de soma positiva, tendo por isso condições para ser uma reforma progressista; a reforma do Tipo 2 (reordenamento territorial) só será progressista se serviços e acessibilidades de tipo novo garantirem os direitos dos cidadãos, caso contrário os benefícios serão apenas para o orçamento de Estado, em contraponto aos custos para as famílias afectadas pelo encerramento dos serviços e aos custos para o país resultantes da concentração da população no litoral e na desertificação do interior; a reforma do Tipo 3 (privatização) tende a ser conservadora, pois numa sociedade desigual como a nossa, a transformação de cidadãos em consumidores tenderá a constituir-se como factor de exclusão.

À luz desta análise, os objectivos assumidos para o Programa Foral, no quadro da modernização da Administração Local e da formação e qualificação dos seus recursos humanos, corresponde a uma medida progressista, embora tenha como pano de fundo e se cruze com outras medidas, nomeadamente as de reordenamento territorial e de privatização que, dependendo dos contextos, poderão ter impactos diferenciados ao nível dos indivíduos, das organizações e dos territórios. Portanto, para que se verifique uma “mudança de paradigma” (Canário, Cabrito, Cavaco e Aires, 2002) mais adequado à actual situação, torna-se indispensável implementar modelos organizacionais participativos e descentralizados, como, igualmente, se exige uma elevação do perfil de base dos funcionários que, como sabemos, apresentam um défice de qualificações escolares e profissionais. Assim, se compreende a importância de que se reveste o Programa Foral, simultaneamente, como uma “oportunidade” e um “desafio” no contexto de reforma das instâncias públicas.

3. Modelos e Lógicas de Formação Profissional

As transformações ocorridas nas últimas décadas nos modos de funcionamento da economia e do mercado de trabalho, em grande parte consequência dos processos de globalização dos mercados e da generalização de novas tecnologias de informação e de comunicação, têm tido efeitos, designadamente ao nível do aumento significativo da formação profissional contínua, com a finali-

dade de apetrechar os sujeitos com novos saberes e competências técnicas e sociais capazes de responder positivamente às mudanças e à reestruturação do mundo do trabalho. O mito de que a formação seria condição necessária, mas também suficiente, para enfrentar a crise económica que abala as sociedades actuais não se desvaneceu completamente. Assim, tem-se vindo a assistir, nas últimas décadas, a um discurso recorrente da necessidade de generalizar os processos de educação e formação ao longo da vida, como resposta positiva para enfrentar as rápidas mutações da sociedade actual. Todos nos sentimos, de algum modo, obrigados a um trabalho contínuo de actualização, reciclagem, aquisição de novas competências e, neste contexto, tem crescido de forma exponencial a formação dirigida aos mais diversos grupos profissionais.

Os desafios e as necessidades de formação que se colocam no contexto da administração não são imunes, no entanto, às diferentes lógicas e efeitos que importa analisar. Por exemplo, como foi referido anteriormente, a introdução de princípios e lógicas empresariais e de mercado, no âmbito do *New Public Management* (NPM), pode ser interpretado, como uma resposta, pela via da empresarialização, às dificuldades por que passa a administração pública. Ora, esta empresarialização também se reflecte nas lógicas de formação, nomeadamente no contexto da Administração Local.

Em primeiro lugar, um enquadramento conceptual da formação no desempenho organizacional promove o efeito do que Finger apelidou de “instrumentalização da formação” (2005: 27), isto é, ela é estratégica no quadro de objectivos organizacionais, e desvinculada dos efeitos qualificantes que possa ter nos formandos, sendo estes considerados desejáveis, mas secundários, podendo ser inclusivamente prosseguida fora do plano de formação delineado. A lógica da formação desloca-se do indivíduo e passa para a organização e o efeito de totalidade que a formação poderia adquirir como construção de uma organização qualificada dilui-se na finalidade instrumental directa. Um segundo aspecto a considerar prende-se com a instrumentalidade que se exprime em tipologias formativas formatadas para o desempenho, aquisição de competências e produção de “outputs” mensuráveis. Um terceiro ponto de articulação do NPM com a formação, que se especifica em efeitos particulares, nem todos porventura desejados, é a adopção de uma perspectiva técnica e uma despolitização do sentido de trabalho profissional, que tende a constituir os organismos públicos menos em instâncias de administração do bem público e mais em instâncias prestadoras de serviços. A lógica de formação que se subordina a este paradigma “substitui o discurso emancipatório do ‘bem comum’ e o modelo politicamente inspirado no bem-estar colectivo por um discurso sobre a auto-realização induzida e a racionalidade do mercado, ou seja, a competitividade” (Finger, 2005: 27).

Esta instrumentalidade estende-se ao modo como se concebe a articulação entre a formação e o trabalho. Neste domínio, ao focar a necessidade da transição e aplicação mecânica entre o saber e o fazer, dispensando nesta transição a mediação crítica e a experiência dos actores envolvidos, bem como a sua inscrição em espaços organizacionais concretos e específicos, remete-se para segundo plano a oportunidade de eleger o contexto de trabalho, os trabalhadores e a experiência como eixos de reconfiguração de saberes e de mudança e inovação organizacionais. Ao contrário, parece privilegiar-se uma lógica cumulativa, isto é, de adição de saberes. Não se pretende com isto afirmar que não é legítimo pretender que os formandos aprendam novos conhecimentos, mas que esta aquisição, enquanto acto solitário, é insuficiente, porquanto se negligencia a dimensão colectiva e social dos processos de mudança.

A problematização dos processos de formação profissional tem evidenciado a existência de paradigmas divergentes no modo de conceptualizar e interpretar as relações entre formação e trabalho, em torno dos quais se tem desenvolvido, com maiores ou menores aproximações em relação a um ou a outro dos paradigmas, grande parte dos processos de formação.

O modelo de formação dominante tem estado associado a modalidades escolarizantes concebidas em torno de uma lógica cumulativa de acções, isto é, uma lógica de implementação de um conjunto de acções pontuais que se vão somando, dirigidas à capacitação individual e que desvalorizam os contextos de exercício da profissionalidade, e os saberes e experiências individuais. É um modelo de formação inscrito numa lógica de racionalidade técnica e que se traduz em modalidades instrumentais e adaptativas. Tendo subjacente a ideia de "carência" e de "inadequação" dos trabalhadores às funções que realizam, este modelo invoca a importância e a necessidade da formação como condição de aquisição de competências técnicas para a melhoria do desempenho individual e do aumento da produtividade. Porém, ao acentuar a dimensão técnica e individual ignora na mesma medida a dimensão relacional e colectiva das situações de trabalho e dos processos de formação.

Este modelo dominante baseia-se no pressuposto racional e tecnocrático da divisão social do trabalho da formação: de um lado, os decisores, gestores e formadores e, do outro, os "formandos" ou "destinatários", que "frequentam" as acções de formação. Isto é, de um lado, os que definem prioridades, necessidades, cursos e programas de formação e, do outro lado, os "carenciados" da formação. A separação entre funções de concepção e de execução e entre os espaços e tempos da formação e os espaços e tempos do trabalho não propicia a auto-formação e a aprendizagem colectiva entre pares. Por outro lado, a acentuação da dimensão técnica e individual tem claras implicações pedagógi-

cas na formação, na medida em que supõe a utilização de modalidades transmissivas, sendo os professores encarados como formandos-alunos e não como profissionais adultos, sujeitos e autores da sua própria experiência e formação. É, igualmente, a separação racional entre concepção e execução que explica a terminologia do "dar" e "receber" formação, muito utilizada pelos agentes da formação, e que não favorece o desenvolvimento de projectos de formação mais contextualizados, fazendo apelo a um papel mais activo e interveniente por parte dos sujeitos.

De um modo geral, estes modelos encontram-se vinculados a perspectivas instrumentais e adaptativas dos processos de formação que são, de algum modo, tributários de uma concepção do homem como "*entidade programável*" (Canário, 1999), o que, em termos de formação, se traduz na crença de que conhecidos os novos saberes e competências profissionais a adquirir seria possível, se bem programados os conteúdos, construir uma resposta adaptada às exigências profissionais pré-estabelecidas. Esta concepção assenta, em última análise, em visões deterministas da acção humana e consubstancia-se numa perspectiva de racionalização, quer da formação, quer dos processos de mudança, sobrevalorizando as dimensões técnicas em detrimento das dimensões pessoais e sociais. Este modo de conceber os processos de mudança alimenta a ilusão da possibilidade de produzir tecnologias de mudança "prontas a usar" para mudar as pessoas e as organizações.

As perspectivas e abordagens que mais têm contribuído para a problematização e enunciação de alternativas ao modelo dominante têm provindo de reflexões que relevam sobretudo as dimensões articuladas da formação e do trabalho. A própria ineficácia dos resultados daquele modelo, associada às alterações ainda mais profundas ocorridas no mundo do trabalho, nomeadamente com o acréscimo da mobilidade profissional e o rápido desenvolvimento tecnológico, tem conduzido à tentativa de construir novas lógicas e metodologias de formação alternativas. Assim, as novas perspectivas e abordagens da formação inscrevem-se, em oposição ao modelo anteriormente referido, em lógicas integradas de desenvolvimento pessoal, social e organizacional que pressupõem a consideração dos formandos como actores sociais, com saberes adquiridos e uma experiência profissional vivida, que não podem deixar de ser mobilizados no processo formativo.

De acordo com estas lógicas alternativas, os processos formativos são equacionados no sentido de ultrapassar os modelos transmissivos, normativos e pré-estabelecidos a partir da construção de uma lista de necessidades e de "défices" dos formandos, levando à construção de perspectivas de formação que tenham em linha de conta os saberes e as experiências dos formandos e os mobilizem

para a reconstrução de novos saberes. Neste contexto, a formação é encarada não apenas como um dispositivo de adaptação à mudança técnica do trabalho, mas como um dispositivo de transformação sócio-técnica e organizacional, quer nos colectivos de trabalho (e não apenas nos indivíduos que os integram), quer nas dimensões pessoais e sociais, considerando que a performance de um sistema de trabalho ou de uma organização depende, em grande medida, da densidade das redes de relações e interações que ela permite, estabelece e organiza.

O conceito de “aprendizagem organizacional” insere-se no conjunto destas novas lógicas de formação, correspondendo à ideia de que a formação e a mudança se operam através da organização e dos processos participativos de tomada de decisão, não se tratando, portanto, de mudar indivíduos supostamente “carentes” de formação, mas essencialmente as organizações e os seus problemas. Todavia, “para que seja possível pôr em prática modalidades de formação que permitam aos trabalhadores aprender através da organização e das suas situações de trabalho, é preciso que a própria organização ‘aprenda’ a valorizar a experiência dos trabalhadores e a criar condições para que eles participem na tomada de decisão” (Barroso, 1997: 75).

Estas lógicas afastam-se, portanto, da perspectiva da formação como mera capacitação individual, feita por etapas e por segmentos profissionais, para se centrarem numa perspectiva sistémica, organizacional, colectiva e multiprofissional, valorizando a formação pessoal e social, mas também o desenvolvimento e a mudança organizacional. Neste sentido, os processos formativos inserem-se em lógicas de projecto e de resolução de problemas no quadro da própria organização. Isto implica passar de uma lógica de programa de formação, que separa os lugares e os tempos da cidadania, do trabalho e da formação, para uma lógica de dispositivo de formação que integra esses tempos e lugares num processo permanente. O conceito de dispositivo de formação remete para uma dimensão de temporalidade, em que se privilegia a longa duração, e para uma dimensão de territorialidade, em que se sobrepõem um espaço-trabalho e um espaço-formação (Canário, 1994).

Ora, a concepção da formação como um projecto de mudança organizacional, entendida como uma *dinâmica de formatividade* (Correia, 1992), implica pensar e construir os processos formativos de forma participada, interactiva, centrada no colectivo e na organização como um todo. Significa, na prática, construir uma cultura de formação que integre os formandos como actores e seja co-construtora de um processo permanente. A construção desta cultura de formação cria condições para que as organizações produzam elas próprias saberes, ao fazerem do exercício do trabalho um objecto de reflexão, de questionamento e de pesquisa, tornando-as assim em entidades também qualificantes.

Estas novas perspectivas apelam à implementação de modalidades que articulem as práticas formativas com os contextos de trabalho como, por exemplo, a formação em sistema de alternância e formação-acção, pois elas facilitam e valorizam o diálogo e a conexão entre os saberes adquiridos em situação de trabalho e os adquiridos em situação de formação e destes com as novas situações de trabalho num sistema de autoformação constante. Paralelamente, ajudam a superar as lógicas de especialização de base meramente disciplinar, valorizando as lógicas transversais que estabeleçam relações originais e singulares entre saberes e conhecimentos técnicos e saberes e aprendizagens experienciais que tenham em conta as situações de trabalho e os problemas reais.

O que está em causa, por consequência, é um entendimento da relação entre os sujeitos individuais e a organização, por um lado, e a construção dos saberes para a acção e a acção propriamente dita, por outro. Encontramo-nos aqui perante dois tipos de lógicas: *i)* lógicas que encaram a formação como o espaço instrumental de comunicação-transmissão de novos saberes e valores orientados para o controlo e a coesão organizacional e para a implementação de práticas previamente prescritas; *ii)* e lógicas que concebem a formação como um espaço de cruzamento de saberes – os que decorrem da prática e os que são revistos e (re)construídos pela teoria, numa interacção potenciadora do reconhecimento e reformulação entre uns e outros – e como um lugar de articulação da socialização profissional com a subjectivação, isto é, um espaço de (auto) descoberta e aprendizagem colectiva (do grupo de profissionais implicados, mas também da organização, como sistema de acção concreta, investida de valores e conhecimento).

Estas diferentes lógicas da formação profissional de adultos têm implicações pedagógicas. Como refere Silva, “a educação de adultos pode radicar a sua mais distintiva contribuição (às questões educativas e sociais) numa afirmação de método, em sentido amplo – o modo de formação dirigido à autonomia e à participação dos sujeitos em formação (1990: 97). De acordo com Ferry (1987), podemos definir três modelos de práticas de formação – o modelo centrado nas aquisições, o modelo centrado nos processos e o modelo centrado na análise. O modelo centrado nas aquisições pressupõe que a prática é a mera aplicação da formação (teoria); o modelo centrado nos processos valoriza, essencialmente, as experiências dos indivíduos em formação, situando a teorização ao nível da formalização das práticas; o modelo centrado na análise considera que os indivíduos se formam por um trabalho sobre si mesmos, articulando teoria e prática. Ou seja, a prática por si só não é formadora; ela pode tornar-se objecto de análise, de reflexão e de compreensão com a ajuda de um referencial teórico.

Tendo igualmente como referência a dimensão pedagógica da formação, Lesne (1984) define três *modos de trabalho pedagógico*. O tipo *transmissivo de orientação normativa* assenta numa relação pedagógica hierarquizada entre formador e formando, sendo a pessoa em formação considerada, essencialmente, objecto de socialização; o tipo *incitativo de orientação pessoal* valoriza as dimensões interpessoais e individuais e assenta em relações pedagógicas horizontais, sendo a pessoa sujeito da sua própria formação e socialização; o tipo *apropriativo centrado na inserção social do indivíduo* assenta no exercício democrático do poder pelas pessoas em formação e tem como objectivo desenvolver a capacidade de agirem de forma a modificarem as próprias condições sociais, pedagógicas e organizacionais da sua actividade. Neste último caso, a pessoa em formação é considerada agente de socialização, com capacidade para se transformar e transformar a sociedade em que vive.

Estas novas perspectivas valorizam a experiência e a biografia dos sujeitos em formação, procurando deslocar o registo da oferta e do consumo acrítico e instrumental da formação para um registo de produção reflexiva e emancipatória. Trata-se de uma visão mais fluida dos processos formativos, cujo modo de apropriação é a própria acção colectiva, entendida como um processo de *impregnação dos efeitos formativos do quotidiano* (Pain, 1990). Outras novas perspectivas apontam ainda para uma lógica territorial de formação (Ferreira, 1998), na qual se cruzam os temas da formação e do desenvolvimento social (Silva, 1990; Melo, 1994; Amaro, 1994), se convocam os temas da formação em parceria e em partenariado (Zay, 1996) e da formação em rede (Castéran, 1988). Em comum, estas novas perspectivas e abordagens colocam-se em oposição à lógica racional-instrumental dominante, procurando estabelecer uma articulação entre formação e acção, tradicionalmente dissociadas pelo modelo dominante que separa os tempos e os espaços de transmissão e aquisição de saberes – a formação – dos tempos e espaços da sua aplicação – o trabalho – sendo este frequentemente encarado como o campo da mera aplicação desses saberes.