

ina



DIREÇÃO-GERAL DA QUALIFICAÇÃO  
DOS TRABALHADORES EM FUNÇÕES PÚBLICAS

Despacho nº 1219/2016/SEAEP

Concedo e aprobo.  
24.5.2016  
*Carolina Ferra*

CAROLINA FERRA  
Secretária de Estado da Administração e do  
Emprego Público

# Orientações Estratégicas

Formação Profissional na  
Administração Pública

Documento Enquadrador  
da Política de Formação Profissional  
dos Trabalhadores  
em Funções Públicas

Ficha Técnica

Responsabilidade: Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas

Coordenação: Elisabete de Carvalho

Grupo de Trabalho: Elisabete de Carvalho

Júlia Araújo

Marina Pereira

Nuno Lopes

Data: Maio de 2016

## INTRODUÇÃO

A gestão do conhecimento é um requisito básico de um crescimento inteligente e sustentável. A Administração Pública, pela relevância e complexidade da sua ação, assumida pelos vários organismos que a compõem, tem um papel fundamental no processo de transformação estrutural do País, contribuindo para o seu desenvolvimento, ao se transformar num agente facilitador da inovação e competitividade. A capacidade para analisar crítica e reflexivamente o que existe, projetando o futuro que se anela e concebendo e implementando pragmaticamente os processos e procedimentos para a sua concretização, pode e deve ser desenvolvida pelo sistema de formação profissional dos trabalhadores em funções públicas, no quadro de uma estratégia de dignificação, reconhecimento e valorização de quem trabalha diariamente para servir a sociedade.

A formação profissional é essencial à capacitação das pessoas e das instituições da Administração Pública para a conceção e implementação de políticas públicas que vão ao encontro das necessidades dos cidadãos e empresas, contribuindo decisivamente para o aumento da produtividade e competitividade do País. Para que os ganhos potenciais da formação profissional se transformem em resultados efetivos, é necessário enquadrá-la no ciclo de gestão de recursos humanos, alinhando, deste modo, a valorização e desenvolvimento profissional individual com a gestão estratégica e a gestão do desempenho das organizações.

O presente documento visa definir as linhas estruturantes do sistema de formação profissional dos trabalhadores em funções públicas, estabelecendo os parâmetros para a decisão e ação futuras dos organismos nele englobados.

## QUALIFICAR PARA BEM SERVIR: FORMAÇÃO DOS TRABALHADORES EM FUNÇÕES PÚBLICAS

A formação profissional é fundamental para capacitar os trabalhadores em funções públicas e, inerentemente, as instituições onde colaboram, a obter níveis acrescidos de eficiência, eficácia e qualidade. A formação tem ainda uma outra virtude: expõe os trabalhadores em funções

públicas a novos referenciais, indutores de mudanças de atitudes e comportamentos. O contacto com novas visões, modelos e ferramentas de governação, ao nível das políticas públicas e da gestão pública, é um elemento essencial para que a formulação de objetivos e medidas da governação estejam alinhadas com os requisitos da sua implementação, garantindo um impacto que corresponda à efetividade desejada.

Entendida como um processo de interiorização de conhecimentos e desenvolvimento de capacidades, a formação profissional gera mudanças no comportamento e atitudes dos trabalhadores em funções públicas, com impacto no exercício das suas atividades, no seu aperfeiçoamento e desenvolvimento profissionais e, conseqüentemente, no desempenho dos organismos da Administração Pública potenciando a sua capacidade de bem servir os cidadãos e as empresas.

Para que a formação profissional se assuma como um investimento, colhendo benefícios que suplantem os custos do processo, tem de estar interligada com o ciclo de gestão dos organismos e, em particular, com a gestão dos recursos humanos. Desde logo, a formação profissional deve assentar na identificação de referenciais de competências e no levantamento de necessidades de formação; os planos e ações de formação deverão ser concebidos em função dos conhecimentos a adquirir e das competências a desenvolver, devendo existir uma monitorização da eficiência, eficácia e efetividade do processo formativo, para a sua permanente e contínua atualização e melhoria.

A prossecução deste desiderato depende da definição e implementação de um modelo de governação do sistema de formação profissional, isto é, do sistema que integra todas as fases do ciclo formativo, do diagnóstico à avaliação, em conformidade com as políticas de modernização e de gestão de recursos humanos na Administração Pública, definindo quem poderá participar no sistema, desempenhando que papel e com que nível de responsabilidade.

## O Regime Jurídico da Formação Profissional e sua Aplicação

A formação profissional dos trabalhadores em funções públicas tem vindo a ser regulada pelo Decreto-Lei nº 50/98, de 11 de março. Neste diploma, para além de se clarificarem conceitos

tidos como centrais à formação profissional, identificam-se as entidades competentes para realizar ações de formação, definem-se arranjos institucionais do sistema (celebração de protocolos de cooperação e a acreditação das entidades formadoras), estabelecem-se algumas obrigações (diagnósticos de necessidades de formação, planos de formação e relatórios de atividades que contenham a enumeração das ações de formação e o balanço dos seus resultados) e esboçam-se mecanismos de governação, mediante a constituição de órgãos consultivos (a Comissão Intersectorial de Formação – CIF e os Conselhos Consultivos Sectoriais – CCS) e de um órgão coordenador do sistema.

São adstritas ao órgão coordenador um conjunto de atribuições e competências essenciais à eficácia e efetividade do sistema de formação profissional que, sendo descuradas, farão com que o mesmo se ressinta no que concerne o ciclo de gestão. Essas competências passam por:

- Estudar e propor políticas e estratégias de formação profissional;
- Controlar a execução da formação, ao nível da conformidade ao estabelecido nos planos de formação e investimentos feitos, por parte das entidades competentes para realizar ações de formação;
- Conceber uma metodologia adequada à identificação de necessidades de formação (diagnósticos);
- Elaborar um sistema de indicadores de gestão a contemplar nos relatórios de atividades das entidades formadoras;
- Verificar se os organismos da Administração Pública estão a elaborar diagnósticos de necessidades e planos de formação;
- Promover auditorias periódicas às entidades que desenvolvem formação profissional no âmbito da Administração Pública.

Em 2010, reiterando a relevância da formação profissional dos trabalhadores da Administração Pública, publicou-se a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) nº 89/2010, de 17 de novembro, onde se estabeleceu um plano de ação para a formação profissional, a executar no período de 2011 a 2013. O plano tinha três grandes objetivos:

1. Possibilitar o acesso efetivo à formação profissional a todos os trabalhadores da Administração Central do Estado;
2. Adequar a oferta formativa às necessidades dos trabalhadores e organismos;

3. Avaliar o impacto da formação ao nível da produtividade dos trabalhadores e qualidade dos serviços prestados.

A RCM nº 89/2010 delineava ainda um conjunto de ações a desenvolver na prossecução dos objetivos descritos; a saber:

4. Diagnóstico de necessidades de formação profissional na Administração Pública;
5. Criação de um sistema de identificação de necessidades, programação e avaliação da formação profissional acima referida;
6. Reforço da utilização das tecnologias da informação e comunicação (TIC) no desenvolvimento de novas ofertas formativas e na adoção de modelos e instrumentos de formação para além do regime presencial (*e-learning* e *b-learning*);
7. Desenvolvimento de novas ofertas formativas;
8. Definição anual de objetivos quantificados de formação;
9. Regulamentação do exercício da função de formador na Administração Pública;
10. Promoção de parcerias para garantir o acesso a uma oferta formativa ampla, relevante e de qualidade.

Feita a avaliação da execução da RCM, conclui-se que os objetivos traçados não foram inteiramente prosseguidos:

- O número de trabalhadores em funções públicas que frequentou e concluiu ações de formação tem vindo a crescer, não havendo, porém, uma sistematização dos dados que permita o fornecimento atual e preciso de informação para a totalidade do sistema de formação profissional, para além dos dados evidenciados nos Relatórios de Atividades de Formação da Administração Pública (RAF).
- Nem sempre é possível aferir se a oferta formativa se adequa às necessidades dos trabalhadores e organismos, porque existem diferentes graus de maturidade, por parte dos organismos da Administração Pública, na gestão do processo de formação. Há setores onde se registam preocupações em definir perfis de competências e identificar necessidades de formação, a que corresponderão planos de formação; existem outros que elaboram planos de formação assentes em vontades e perceções de dirigentes e trabalhadores; e ainda se verifica que alguns organismos nem sequer elaboram planos de formação.

- Não se procedeu à regulamentação do exercício da função de formador na Administração Pública (Estatuto do Formador).
- Não se concebeu um sistema para avaliar o impacto da formação, como tal, a avaliação da formação traduz-se sobretudo na avaliação da reação e das aprendizagens pelo formando e, por vezes, pelas chefias, não refletindo os efeitos no desempenho e desenvolvimento profissional dos formandos, bem como o valor criado para os organismos.

No tocante às ações a adotar para a prossecução dos objetivos definidos, também se denotam realidades diversas, com umas ações a revelarem um grau de execução mais positivo do que outras. As ações previstas que acabaram por se concretizar traduzem-se no desenvolvimento de novas ofertas formativas, nos domínios apontados pela RCM (formação inicial, formação em atendimento ao público, formação para dirigentes, formação em TIC e formação de nível pós-graduado, assente no mérito); na utilização das TIC como ferramentas e plataformas de formação (*e-learning* e *b-learning*); na inscrição de objetivos quantificados de formação nos Quadros de Avaliação e Responsabilização (QUAR) dos organismos; e na promoção de parcerias entre as entidades formadoras, alargando a oferta formativa e reforçando a sua qualidade.

Contudo, as ações relacionadas com a gestão do sistema de formação profissional e que implicavam um posicionamento robusto da entidade coordenadora, acabaram por se ressentir, sobretudo ao nível da criação, aplicação e validação de metodologias de diagnóstico de necessidades de formação, baseadas em referenciais de competências; e da conceção de um sistema integrado de gestão da formação que possibilitasse o alinhamento da necessidade de formação com a ação formativa e, posteriormente, a avaliação dos seus efeitos.

Face ao diagnóstico aqui sinteticamente traçado, cumpre definir um conjunto de orientações para o período de 2016-2020, enquadradoras da política de formação profissional dos trabalhadores em funções públicas, que se possam consubstanciar em medidas estruturantes para a reconfiguração e, sobretudo, operacionalização do sistema de formação profissional.

## ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS 2016-2020

Entre os requisitos da boa governação, encontra-se a qualidade na elaboração das políticas públicas, o que passa pela definição de objetivos e concomitante desenho de medidas direcionadas à prossecução daqueles, que visem direta ou indiretamente a resolução de problemas societais. Contudo, não basta definir boas políticas públicas, há também que conceber os instrumentos necessários à implementação, com destaque para os diplomas legais, ferramentas de gestão (metodologias de planeamento, organização, execução e avaliação) e arranjos institucionais.

As presentes orientações estratégicas visam garantir condições propiciatórias a uma formação profissional dos trabalhadores em funções públicas, criadora de um valor que será determinado e publicitado, para que se ganhe consciência da relevância da formação, e das pessoas, no desempenho das organizações da Administração Pública e na sua capacidade para inovar, atendendo a contextos presentes e futuros.

Têm subjacente uma lógica assente num ciclo de gestão da formação profissional retratado, de modo esquematizado, na figura 1.

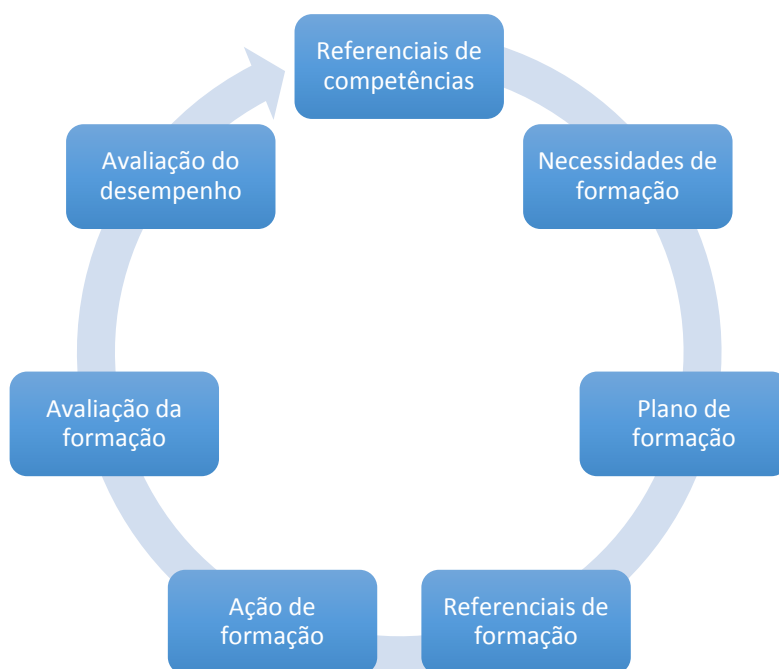


Figura 1. O ciclo de gestão da formação profissional na AP



## Metodologias de identificação e gestão de competências

Para a criação de referenciais de competências, a Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas – INA, desenvolveu uma metodologia, denominada Modelo de Gestão por Competências na Administração Pública (gecAP), que consiste numa atualização e melhoria do trabalho realizado pelo INA, a partir de 2007, e que deu origem ao Manual de Avaliação de Necessidades de Formação em Organismos Públicos (MANFOP).

O INA irá validar e implementar esta metodologia de identificação e gestão por competências da Administração Pública, no que se refere às competências transversais às carreiras gerais e às competências transversais a áreas funcionais comuns da Administração Pública, incumbindo aos organismos a identificação das competências em contexto organizacional (diretamente relacionadas com a missão do organismo, com as atribuições das unidades orgânicas e com os postos de trabalho). Para facilitar este processo, o INA irá disponibilizar a metodologia gecAP no seu sítio na Internet, podendo, mediante a celebração de um acordo de parceria, ajudar os organismos na sua implementação.

## Alteração do regime jurídico da formação profissional na Administração Pública

As alterações contextuais, refletidas no plano da governação, implicam que os regimes jurídicos enquadradores da decisão e ação acompanhem as novas exigências, contribuindo para uma Administração Pública mais ágil, eficaz, transparente, responsável, cooperante e próxima da sociedade. Assim sendo, um diploma estruturante para a capacitação e valorização profissional dos trabalhadores em funções públicas, como o Decreto-Lei nº 50/98, de 11 de março, tem de ser objeto de reapreciação e modificação, dando corpo às orientações estratégicas expostas no presente documento.

### Os objetivos

A formação profissional dos trabalhadores em funções públicas tem por objetivos:

1. Capacitar os organismos da Administração Pública, através da qualificação dos seus trabalhadores, para responder às exigências decorrentes das suas missões, atribuições e competências;
2. Desenvolver competências de inovação e gestão da mudança, mediante a aquisição de conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades reflexivas e críticas propiciadoras de comportamentos e atitudes ajustados aos necessários processos de modernização administrativa;
3. Contribuir para a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços a prestar aos cidadãos e às empresas;
4. Promover o desenvolvimento de soluções de governação digital, que garantam a aproximação aos cidadãos e às empresas;
5. Assegurar a qualificação profissional dos trabalhadores e melhorar o seu desempenho, segundo referenciais de competências;
6. Contribuir para o reforço da qualificação profissional, garantindo, sempre que necessário, a dupla certificação.

A prossecução destes objetivos requiere uma organização da formação profissional facilitadora do alinhamento entre as respostas encontradas ao nível organizacional e gestor e os desafios a superar pela Administração Pública, o seu reflexo nas competências a desenvolver, e as ações de formação a realizar. Reclama, igualmente, um acesso generalizado à formação, por parte dos trabalhadores, devendo a entidade empregadora pública ser o primeiro garante desse acesso. Assim sendo, e atendendo a que a aferição da formação que tem vindo a ser feita aponta para a institucionalização da boa prática de inscrever objetivos quantificados de formação dos trabalhadores nas cartas de missão dos dirigentes e nos QUAR, comprometendo os dirigentes e os organismos com a promoção do desenvolvimento profissional dos seus colaboradores, advoga-se que a mesma continue a ser reificada na revisão do diploma.

#### A oferta formativa

A adequação da oferta formativa às necessidades dos trabalhadores e dos organismos é um elemento basilar do sistema de formação, devendo as entidades formadoras contemplar modalidades de formação variadas quanto ao momento da sua realização, foco, local, duração, forma de organização e destinatários.

Dentro das modalidades de formação profissional, encontra-se a formação inicial e a formação contínua.

A formação inicial assegura o desenvolvimento de competências essenciais para o exercício adequado de funções, bem como a aquisição de conhecimentos básicos sobre o serviço público, nas suas especificidades e requisitos de gestão. Embora com diferente duração, conteúdos e, por vezes, formas, a formação inicial respeita às diferentes carreiras gerais dos trabalhadores em funções públicas. Dentro desta, cabe destacar a formação inicial para a carreira geral de técnico superior plasmada no Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP). Este curso tem vindo a formar quadros, numa ótica de desenvolvimento de competências transversais. Face à necessidade de renovar os recursos humanos da Administração Pública, apostando em pessoas altamente qualificadas, imbuídas de um *ethos* público, dinâmicas e abertas à mudança, o CEAGP deverá continuar a ser uma aposta em matéria de formação profissional.

Tendo presente o sucesso do CEAGP, enquanto modelo de formação inicial, defende-se a necessidade de incluir, com carácter de obrigatoriedade, programas de formação inicial de trabalhadores, nomeadamente dos trabalhadores a recrutar para as carreiras gerais, no procedimento de recrutamento ou durante o período experimental, devidamente avaliados e com reflexos diretos na efetivação da colocação ou na manutenção do vínculo.

No reforço de competências dos trabalhadores da Administração Pública deve estar também presente, enquanto escopo que ultrapassa o âmbito da estratégia formativa para a Administração Pública, o reforço dos níveis de qualificação dos seus trabalhadores, no âmbito novo Programa Integrado de Educação e Formação de Adultos.

A formação contínua visa não só reforçar as competências dos trabalhadores em funções públicas, como prepará-los para as mudanças a efetivar nos organismos e postos de trabalho. Recomenda-se que as ações formativas, neste domínio, assentem em catálogos temáticos, onde se estrutura a oferta formativa em torno de competências e conhecimentos chave, ainda que recorrendo a diferentes formas de organização, durações, tipologias e âmbitos. Assim, introduz-se simultaneamente flexibilidade e foco na oferta, alargando o leque de

destinatários, mas evitando uma pulverização e dispersão que introduza desvios face às reais necessidades da Administração Pública, diminuindo os benefícios a retirar do investimento em formação.

As ações de formação dirigidas às carreiras gerais de técnico superior, assistente técnico ou assistente operacional deverão ser concebidas com o propósito de suprir os diferenciais de competências e as necessidades de formação detetadas, pelo que as entidades formadoras deverão delinear programas de formação em função dos diagnósticos realizados e dos défices de competências identificados ou em resultado da necessidade de capacitação da Administração Pública para a conceção e execução das políticas públicas, com metas devidamente definidas e previsões de custos.

Dentro da formação profissional há ainda a formação transversal, isto é, a que visa desenvolver competências transversais a toda a Administração Pública ou a áreas funcionais comuns da Administração Pública. Os desafios que a modernização vai trazer a alguns domínios tornam a oferta formativa transversal premente. Concluída a aplicação do gecAP, poder-se-á apontar áreas temáticas de modo tecnicamente sustentado, dando-se abaixo alguns exemplos, a título meramente indicativo:

- ética, transparência e responsabilidade no serviço público;
- valorização do serviço público – aproximar a Administração dos cidadãos e das empresas:
  - diminuir custos de contexto e simplificar processos e procedimentos;
  - comunicar eficazmente;
- valorização das pessoas – liderança e motivação em contexto público;
- gestão financeira e contabilidade pública – preparação para o Sistema de Normalização Contabilística da Administração Pública;
- governação digital:
  - proficiência ao nível da utilização das TIC, do ponto de vista do utilizador e do profissional da Administração Pública que deverá desenvolver ou acompanhar a implementação de soluções digitais;
  - implicações organizacionais e de gestão da governação digital: os desafios da interoperabilidade.

Ao nível da formação específica mantém-se a aposta na continuação da formação para dirigentes superiores e intermédios, ainda que se recomende a revisão do atual modelo, com vista à resolução de algumas fragilidades apuradas, a saber:

- O modelo não promove a constituição de bolsas de potenciais dirigentes, com a devida formação, pelo que deve ser desenhado um processo formativo mais aberto àqueles trabalhadores que pretendam servir a Administração Pública através do desempenho de cargos dirigentes;
- No que respeita aos titulares de cargos já detentores de formação, há que rever a oferta, desenvolvendo e atualizando competências essenciais ao bom desempenho das funções, atendendo a contextos presentes e prospetivos.

Estes programas devem ser delineados, em função dos diagnósticos realizados e dos défices de competências identificados ou em resultado da necessidade de capacitação da Administração Pública para a conceção e execução das políticas públicas, com metas devidamente definidas e previsões de custos.

### A governação

Tendo em conta que o sistema de formação profissional engloba múltiplas entidades formadoras – o INA e demais organismos da Administração Pública; instituições do ensino superior; centros de formação de associações sindicais e profissionais; e entidades formadoras privadas –, e relembrando que uma das lacunas do passado foi se ter esquecido a criticidade do papel de coordenação e regulação do sistema formação profissional, propõe-se que o INA assuma plenamente as suas atribuições e competências de órgão coordenador do referido sistema.

Enquanto órgão coordenador, cabe-lhe caucionar a coesão e acompanhamento do sistema, mediante:

- a propositura de linhas políticas e prospetivas de formação profissional na Administração Pública, bem como dos métodos e instrumentos para a sua execução;
- a monitorização e controlo do sistema, através da recolha de dados que possibilitem a avaliação da formação profissional quanto à sua eficácia, eficiência, qualidade e efetividade, de que se realça a elaboração do RAF;

- a regulação do sistema, assegurando o cumprimento dos seus objetivos com os devidos padrões de qualidade, mediante a acreditação das entidades formadoras e dos formadores, efetuando auditorias e gerindo a emissão de certificados.

Num plano de governança colaborativa e governação integrada, deve o INA estimular a criação de redes e parcerias geradoras de sinergias e massa crítica, envolvendo entidades públicas e privadas. Deve igualmente procurar acolher na sua ação as sugestões da Comissão Intersetorial de Formação Profissional.

### Racionalidade e avaliação

A garantia da racionalidade do sistema de formação exige que se mantenha e aperfeiçoe a elaboração de planos de formação e do posterior relatório, onde se fará um balanço dos resultados obtidos com as ações de formação.

Para que se possa afirmar que a formação profissional correspondeu às expectativas, de acordo com os critérios de gestão selecionados, tem que se criar e validar uma metodologia de avaliação da formação, em especial, do seu impacto. Essa incumbência será atribuída ao INA, tal como a de capacitar os organismos para a sua implementação. Deve ainda o INA reajustar a elaboração do RAF alinhando-o com as presentes orientações estratégicas e com as alterações ao regime jurídico da formação profissional.

A ação do INA, enquanto regulador do sistema de formação profissional dos trabalhadores em funções públicas, assentará em três princípios:

- Rigor metodológico, mediante a conceção e disseminação de metodologias de identificação e gestão de competências, de diagnóstico de avaliação de necessidades de formação e de avaliação;
- Controlo de qualidade da formação, através de procedimentos de acreditação e de avaliação;
- Efetivo reforço de competências, através da implementação da avaliação do impacto da formação profissional.

## Ações e calendarização

Na tabela 1, *infra*, definem-se as principais ações previstas nas orientações estratégicas e respetiva calendarização.

**Tabela 1 – Ações para a operacionalização da estratégia da formação profissional na AP**

<b>Ação</b>	<b>Quadro temporal</b>
Conceção e validação de uma metodologia de identificação e gestão de competências	2016
Aplicação da metodologia, identificando referenciais de competências transversais e específicos	A partir de 2016
Alteração do regime jurídico da formação profissional na Administração Pública	2016
Regulamentação do Estatuto do Formador	2016
Regulamentação do processo de acreditação da formação profissional	2016
Reconfiguração da oferta formativa	A partir de 2016
Instituição do modelo de governação e coordenação do sistema	A partir de 2016
Definição de uma metodologia de avaliação do impacto da formação	2016
Capacitação das organizações da AP para a implementação da metodologia de avaliação	2016
Adaptação do Relatório de Atividades de Formação (RAF) às mudanças no sistema	2016