



**REPÚBLICA  
PORTUGUESA**

GABINETE DA SECRETÁRIA DE ESTADO  
DA ADMINISTRAÇÃO E DO EMPREGO PÚBLICO

**Despacho** n.º 1427/2016

Aprovo o presente Relatório que se afigura como um importante elemento de avaliação da Resolução n.º 89/2010, de 17 de novembro e, como tal, um contributo determinante para a conceção de um novo quadro do sistema de formação profissional da Administração Pública, dotando-o dos indispensáveis instrumentos e metodologias, em função das necessidades, do planeamento e da consequente avaliação da formação, áreas nas quais o INA assumirá uma missão estratégica fundamental.

Lisboa, 21 de junho de 2016

**A Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público**

(Carolina Ferra)



ina



DIREÇÃO-GERAL DA QUALIFICAÇÃO  
DOS TRABALHADORES EM FUNÇÕES PÚBLICAS

## RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

APLICAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO PARA  
A FORMAÇÃO PROFISSIONAL DOS  
TRABALHADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
(RCM nº 89/2010, de 17 de novembro)

LISBOA, MAIO DE 2016



<b>SIGLAS e ACRÓNIMOS .....</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2. ÂMBITO E ABORDAGEM METODOLÓGICA.....</b>	<b>9</b>
<b>3. AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DA RCM Nº89/2010 .....</b>	<b>13</b>
<b>3.1. Análise da relevância da RCM.....</b>	<b>13</b>
<b>3.2. Caracterização do processo de aplicação .....</b>	<b>15</b>
<b>3.3. Apreciação das atividades realizadas e resultados alcançados .....</b>	<b>17</b>
a) Acesso efetivo à formação profissional .....	17
i. Alargamento da formação a todos os níveis e a todos os trabalhadores.....	17
ii. Aumento das capacidades de disponibilização das ofertas de formação .....	21
b) Oferta formativa adequada .....	26
i. Novas ofertas formativas.....	27
ii. Identificação de necessidades e programação da formação.....	31
c) Avaliação do impacto da formação.....	35
<b>3.4. Atividades não realizadas .....</b>	<b>40</b>
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>41</b>
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>41</b>
<b>Recomendações.....</b>	<b>43</b>
Anexo 1 – Relatórios de Atividades de Formação - RAF .....	47
Anexo 2 – Ata da reunião realizada com a Rede Interlocutores RAF .....	53
Anexo 3 - Percentagem de número de trabalhadores que frequentaram ações de formação.....	57
Anexo 4 - Volume de formação .....	59
Anexo 5 - Tipo de formação (Interna/Externa).....	61
Anexo 6 – Volume de formação realizada em regime (presencial, e-learning, b-learning, posto de trabalho) .....	63
Anexo 7 - Volume de Formação por Modalidade de Formação .....	66
Anexo 8 - Volume de Formação na área de Atendimento ao Público.....	67

## ÍNDICE DE TABELAS E QUADROS

<i>Quadro 1 – Testemunho do MAOTE</i> .....	18
<i>Quadro 2 – Testemunho do SEF</i> .....	18
<i>Quadro 3 – Testemunho da ANPC</i> .....	19
<i>Tabela 1 - Percentagem de número de trabalhadores que participaram em ações de formação relativamente ao número de trabalhadores da amostra, por grupos profissionais</i> .....	20
<i>Quadro 4 – Testemunho da ANAC</i> .....	22
<i>Quadro 5 – Testemunho do IMT</i> .....	23
<i>Quadro 6 – Testemunho do IAPMEI</i> .....	23
<i>Tabela 2 - volume de formação por entidades formadoras</i> .....	24
<i>Quadro 7 – Testemunho da DGAJ</i> .....	25
<i>Tabela 3 – Regime de formação</i> .....	26
<i>Tabela 4 – Modalidade de formação</i> .....	28
<i>Tabela 5 – Formação na área de informática</i> .....	30
<i>Tabela 6 – Trabalhadores da carreira de informática que frequentaram formação</i> .....	31
<i>Quadro 8 – Testemunho da SG</i> .....	31
<i>Quadro 9 – Testemunho do SEF</i> .....	32
<i>Quadro 10 – Testemunhos da ADSE e da Secretaria-Geral do MF, ME, MSESS e MEC</i> ..	34
<i>Tabela 7 – Serviços que elaboraram plano de formação</i> .....	34
<i>Tabela 8 – Execução do plano de formação (ações e formandos)</i> .....	35
<i>Quadro 11 – Testemunho da SG e da DGAE</i> .....	37
<i>Quadro 12 – Testemunho do ICNF e da ADSE</i> .....	38
<i>Quadro 13 – Testemunho do EMGFA</i> .....	39
<i>Quadro 14 – Testemunho do IGDN</i> .....	39

## SIGLAS e ACRÓNIMOS

<b>AC</b> – Administração Central	<b>IGAMAOT</b> – Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
<b>ADE</b> - Administração Direta do Estado	<b>IGAOT</b> - Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território
<b>ADIE</b> – Administração Direta e Indireta do Estado	<b>IGAP</b> - Instituto de Gestão e Administração Pública
<b>ADSE</b> – Direção-Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública	<b>IGDN</b> - Inspeção-Geral da Defesa Nacional
<b>AIE</b> - Administração Indireta do Estado	<b>IHRU</b> - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
<b>ANAC</b> - Agência Nacional de Aviação Civil	<b>IMT</b> – Instituto da Mobilidade e dos Transportes
<b>ANPC</b> – Autoridade Nacional de Proteção Civil	<b>INA</b> – Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas
<b>AO</b> – Assistente Operacional	<b>INETI</b> - Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação
<b>AP</b> – Administração Pública	<b>LNEG</b> – Laboratório Nacional de Energia e Geologia
<b>APA</b> – Agência Portuguesa do Ambiente	<b>MAI</b> – Ministério da Administração Interna
<b>APEX</b> – Aliança para a Excelência	<b>MAM</b> – Ministério da Agricultura e do Mar
<b>AT</b> – Assistente Técnico	<b>MAMAOT</b> – Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
<b>CAGEP</b> – Curso Avançado em Gestão Pública	<b>MAOTE</b> – Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia
<b>CEDIPRE</b> – Centro de Estudos de Direito Público e Regulação	<b>MCTES</b> - Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
<b>CEFA</b> – Centro de Estudos e Formação Autárquica	<b>MDN</b> – Ministério da Defesa Nacional
<b>CIT</b> – Contrato Individual de Trabalho	<b>ME</b> – Ministério da Economia
<b>DGAE</b> – Direção-Geral da Administração Escolar	<b>MEC</b> – Ministério da Educação e Ciência
<b>DGAJ</b> - Direção-Geral da Administração da Justiça	<b>MEE</b> – Ministério da Economia e do Emprego
<b>DGT</b> – Direção-Geral do Território	<b>MF</b> – Ministério das Finanças
<b>DL</b> – Decreto-lei	<b>MJ</b> – Ministério da Justiça
<b>EMGFA</b> - Estado-Maior General das Forças Armadas	<b>MNE</b> – Ministério dos Negócios Estrangeiros
<b>EPE</b> - Entidade Pública Empresarial	<b>MS</b> – Ministério da Saúde
<b>FORGEP</b> – Formação em Gestão Pública	<b>MSESS</b> – Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social
<b>GeADAP</b> – Gestão Integrada da Avaliação de Desempenho da Administração Pública	<b>MSSS</b> - Ministério da Solidariedade e da Segurança Social
<b>GeRFip</b> - Gestão de Recursos Financeiros em modo partilhado	<b>NS/NR</b> – Não sabe/Não responde
<b>GeRHup</b> - Gestão de Recursos Humanos em modo partilhado	<b>N.º</b> - número
<b>GNR</b> – Guarda Nacional Republicana	<b>PAEF</b> – Programa de Assistência Económica e Financeira
<b>IAPMEI</b> - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação	<b>PAF</b> – Plano Anual da Formação
<b>ICNF</b> - Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas	

**PCF** – Plano de Cursos e Formação  
**PCM** – Presidência do Conselho de Ministros  
**p.p.** – pontos percentuais  
**PREMAC** – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado  
**QUAR** – Quadro de Avaliação e Responsabilização  
**RAF** – Relatório de Atividades de Formação  
**RCM** – Resolução de Conselho de Ministros  
**RCTFP** - Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas  
**RH** – Recursos Humanos  
**SEF** - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras  
**SG** – Secretaria-Geral

**SGF** – Sistema de Gestão de Formação  
**SGMJ** – Secretaria-Geral do Ministério da Justiça  
**SIADAP** - Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública  
**SIOE** – Sistema de Informação de Organização do Estado  
**SNS** – Serviço Nacional de Saúde  
**TIC** – Tecnologias de Informação e Comunicação  
**TROIKA** - Comissão Europeia, Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI)  
**TS** – Técnico Superior



## 1. INTRODUÇÃO

O Acordo de Parceria 2014-2020 celebrado com a Comissão Europeia, comumente denominado Portugal 2020, destacou a reforma da Administração Pública como um dos domínios estratégicos transversais ao processo de programação, enquanto dimensão chave para a mudança estrutural do País.

O foco da reforma recai sobre as ações de modernização administrativa e capacitação institucional, habilitadoras da boa governação pública, através da melhoria das estruturas, processos e procedimentos existentes na Administração Pública, a par da conceção e implementação de processos inovadores e transformadores dos referenciais da Administração, que criem valor na sociedade.

Para que esse valor, medido em *outcomes* (impacto societal), se concretize, é necessário proceder a um diagnóstico do que tem vindo a ser feito e proceder ao realinhamento e reajuste das áreas de atuação da Administração Pública implicadas no processo de modernização administrativa e de gestão pública, designadamente ao nível transversal, quer no plano horizontal (governação colaborativa), quer vertical (governação multinível), contribuindo, assim, para uma governação integrada mais próxima dos cidadãos e empresas, garante de um crescimento sustentável e inteligente e de uma sociedade mais justa e coesa.

Tão importante como a qualidade da formulação dos planos de modernização administrativa, é o delinear das condições para a sua efetiva implementação e, neste ponto, há que cuidar da capacitação institucional e das pessoas que, através dos seus esforços e competências, concretizam no dia-a-dia os objetivos e medidas delineados nas políticas públicas.

Neste processo de capacitação das pessoas e de gestão do conhecimento na Administração Pública, a formação profissional assume um papel preponderante, ao desenvolver competências técnicas e comportamentais que habilitam os dirigentes e demais trabalhadores em funções públicas a melhorias de desempenho, com reflexo na atuação das instituições e, ainda, a uma maior capacidade de gestão da mudança.

Assim sendo, o presente documento incorpora a avaliação realizada pela Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas – INA, quanto à execução e impacto do Plano de Ação para a Formação Profissional dos Trabalhadores da Administração Pública no período 2011-2013 (RCM nº 89/2010, de 17 de novembro).

## 2. ÂMBITO E ABORDAGEM METODOLÓGICA

O Plano de Ação para a Formação Profissional dos Trabalhadores da Administração Central, exposto na RCM nº 89/2010, de 17 de novembro, contém um conjunto de objetivos e medidas a desenvolver no período 2011-2013.

Visava a concretização de três objetivos essenciais (Ponto I, do anexo à RCM em análise):

- “1 - Permitir o acesso efetivo à formação profissional por parte de todos os trabalhadores que exercem funções na Administração Central do Estado até final de 2013;
- 2 - Adequar de forma eficaz a oferta formativa às necessidades operacionais dos trabalhadores e dos serviços;
- 3 - Avaliar o impacto da formação na produtividade dos trabalhadores e na qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas.”

Elencava ainda um conjunto de iniciativas a desenvolver, de natureza e âmbito diferenciados, procurando atuar a) ao nível substantivo, sinalizando prioridades formativas em termos de áreas temáticas e grupos alvo; e b) ao nível operativo, identificando os meios e instrumentos a prover para a sua prossecução, enquanto sistema de identificação de necessidades, programação e avaliação. Neste último ponto, previa-se a articulação com o sistema de avaliação de desempenho, mediante a definição anual de objetivos quantificados de formação no âmbito dos Quadros de Avaliação e Responsabilização (QUAR) de cada entidade, a promoção de parcerias com entidades credenciadas para ministrar formação, o aprofundar da interligação entre a formação e as demais áreas do ciclo de gestão de recursos humanos na Administração Pública e o reforço da utilização das tecnologias da informação e comunicação (TIC) na aprendizagem.

Passado o período de aplicação desta RCM, a necessidade de proceder a uma avaliação da execução e resultados produzidos afigurou-se um desafio que implicou ultrapassar alguns constrangimentos, que se passam a explicar sinteticamente.

O Plano de Ação foi concebido para intervir num quadro organizacional e de gestão de recursos humanos que, no triénio 2011-2013, acabou por ser reconfigurado pela implementação de alguns programas e medidas, designadamente o Programa de Assistência

Económica e Financeira (PAEF) e o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC). Estes programas, ao fazerem sentir os seus efeitos nas orgânicas e mapas de pessoal dos organismos públicos, geraram um contexto muito diferente do existente aquando da definição do Plano de Ação.

Acresce ainda que a ausência de conceção de um quadro de responsabilidades ao nível da coordenação e monitorização da aplicação do Plano de Ação, aliada à circunstância de algumas das entidades nele identificadas como promotoras de algumas das ações terem sido também alvo de processos de extinção e fusão no âmbito do PREMAC, não favoreceu o desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento especificamente concebidos para este efeito e que poderiam constituir importantes fontes de informação no processo de avaliação.

Igualmente, a rotatividade nos recursos humanos registada no período de avaliação da RCM, fruto de saídas por aposentação, concurso ou mobilidade, condicionou a análise aqui exposta, atendendo a que, não raras vezes, a saída de determinados colaboradores significou perdas de memória do que existia e do que foi feito, indiciadoras de uma gestão deficiente do conhecimento ao nível das instituições públicas, domínio particularmente sensível no presente estudo no que se refere aos trabalhadores com posições funcionais na área da formação profissional.

Tendo em conta estas condicionantes, a presente avaliação estrutura-se em torno de três dimensões:

- a) Apreciação da relevância e pertinência da RCM nº 89/2010, atendendo às alterações entretanto havidas na população-alvo e respetivo contexto de ação;
- b) Caracterização do respetivo processo de aplicação;
- c) Apreciação das atividades de formação realizadas e resultados alcançados, face ao definido na RCM.

Para este efeito, recorreremos a quatro tipos distintos de fontes de informação:

- a) Relatórios, normativos e outros documentos sobre os programas e medidas tomadas no domínio da organização e gestão de recursos humanos na administração pública central no triénio 2011-2013;

- b) Indicadores de realização de formação produzidos anualmente para efeitos da elaboração do Relatório de Atividades de Formação (RAF), integrando as Administrações Central, Local e Regional, sob a responsabilidade do INA, enquanto entidade coordenadora do sistema de formação profissional. Estes relatórios foram elaborados a partir da informação comunicada ao INA pelos organismos da Administração Pública, tendo como referência o período entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de cada ano respetivo, através do preenchimento e envio de um questionário disponibilizado no *site* da Direção-Geral (Anexo 1);
- c) Informação existente no Sistema de Gestão de Formação do INA (SGF), enquanto entidade central de formação, relativa às ações disponibilizadas em resposta ao estipulado na RCM, nomeadamente: formação inicial, formação em atendimento ao público, formação para dirigentes, e formação para melhor utilização das TIC. O SGF é um sistema aplicacional que garante o suporte a todo o processo de realização da formação organizada pelo INA, desde o registo das inscrições até à emissão dos certificados de participação;
- d) Informação enviada, a pedido do INA, pelos participantes da Rede RAF (interlocutores do INA, a nível de cada ministério, para a produção do relatório anual), sobre a experiência de aplicação da RCM no seu setor, principalmente no que respeita à prossecução dos objetivos do acesso à formação e da adequação da oferta formativa às necessidades operacionais (Anexo 2).

Assim, para efeitos de apreciação das atividades realizadas e resultados alcançados face aos objetivos definidos na RCM e tendo em conta a informação disponível, consideraremos os seguintes eixos de ação:

- I. Acesso efetivo à formação profissional;
- II. Oferta formativa adequada;
- III. Avaliação do impacto da formação.

No que respeita a cada um dos eixos de ação consideraremos duas perspetivas de análise:

- 1. A que releva da apreciação dos indicadores de realização produzidos no âmbito do RAF e também, se aplicável, dos relativos à oferta do INA;
- 2. A que resulta das experiências relatadas pelos participantes da rede RAF.



### **3. AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DA RCM Nº89/2010**

#### **3.1. Análise da relevância da RCM**

Como já foi referido, com a aprovação da RCM n.º 89/2010, 17 de novembro, a Administração Pública dispunha de um horizonte de três anos (2011-2013) para a realização de um conjunto de iniciativas que convergiam no sentido de tornar transversal a todos os trabalhadores da Administração Central do Estado o acesso à formação profissional e a adequação da oferta formativa às necessidades operacionais dos trabalhadores e serviços.

Do elenco de medidas previstas, assinala-se a fixação, nos Quadros de Avaliação e Responsabilização (QUAR) de todos os serviços, de metas de formação de trabalhadores e introdução de metodologias de identificação de necessidades de formação.

Também com o objetivo de universalizar o acesso à formação, a RCM impôs a existência de formação inicial para todos os trabalhadores que iniciassem funções públicas, incumbindo o INA de desenvolver os respetivos projetos-piloto, bem como a realização de outros projetos de formação, designadamente um programa de formação sobre atendimento ao público e um programa de formação de atualização de dirigentes, a par com um forte apelo à utilização das TIC na formação, resultando em ações de formação em *e-learning* e *b-learning*.

No entanto, este Plano de Ação, inscrito na RCM, viria a ser desenvolvido num quadro político-económico de contornos bastante diferentes relativamente àquele em que tinha ocorrido a sua génese. Daí que neste processo de avaliação seja particularmente pertinente evidenciar alguns dos fatores contextuais com impactos diretos na gestão dos serviços e recursos humanos da Administração Pública e, concomitantemente, reapreciar a relevância do que estava previsto na RCM para orientação futura.

Na realidade, a intenção de melhoria dos serviços públicos prestados aos cidadãos e empresas, por via da qualificação dos recursos humanos e da modernização dos organismos (intenção plasmada no primeiro parágrafo da RCM), viria a ser condicionada por uma situação internacional de crise financeira, que conduziu ao agravamento das condições de financiamento da economia portuguesa, acabando por levar à necessidade de apresentar um pedido de ajuda externa consubstanciado no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).

No âmbito do PAEF, Portugal comprometeu-se, junto da Troika (integrando a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional), a adotar uma estratégia de consolidação orçamental e de reformas estruturais, visando alcançar o equilíbrio das finanças públicas e promover um crescimento económico sustentado.

Entre as medidas tomadas com mais fortes implicações no universo de aplicação da RCM, identificamos o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC)<sup>1</sup> e a redução do número de recursos humanos da administração pública.

O PREMAC, e respetivo plano de trabalhos, aprovados em 2011, previa uma redução de 15% dos cargos dirigentes e dos organismos da Administração Central (objetivo fixado no memorando assinado no âmbito do PAEF), tendo originado diversos processos de fusão, extinção e reorganização de organismos públicos e consequentes movimentos de reafetação de pessoas a diferentes postos de trabalho.

Quanto à redução do número de recursos humanos, o Memorando de Entendimento previa uma redução dos recursos humanos na administração pública com o objetivo de adequar a estrutura de pessoal às necessidades reais do Estado. Para comprovar os efeitos da aplicação das medidas que procuravam ir ao encontro do acordado, e de acordo com a informação disponibilizada na Síntese Estatística do Emprego Público, publicada pela Direção-Geral da Administração e Emprego Público, em 16 de maio de 2016, o emprego na administração pública central diminuiu em 41 829 postos de trabalho no período compreendido entre 31 de dezembro de 2011 (551 408) e 31 de dezembro de 2013 (509 579), correspondendo a um decréscimo de 7,6%, ultrapassando a meta estabelecida no memorando.

A convergência destes dois tipos de medidas – reorganização das estruturas organizativas e redução do número de trabalhadores da administração pública – criou uma situação muito exigente relativamente à gestão das capacidades de prestação de serviço público com eficácia e qualidade. Assim, não só passaram a existir menos pessoas para realizar as atividades necessárias, como os processos organizacionais e perfis dos postos de trabalho se alteraram ou diversificaram. Na resposta a este desafio, a formação profissional adequada de todos os trabalhadores constitui um importante meio de desenvolvimento de soluções, desde que os problemas e necessidades estejam devidamente identificados. E, neste processo, lideranças fortes e competentes são o elemento chave do sucesso da mudança.

---

<sup>1</sup> O PREMAC surge com a intenção de rever o PRACE (aprovado pela RCM nº 124/2005).



Por estas razões, a relevância da RCM n.º 89/2010 não esteve em causa no período definido para a sua aplicação, apesar de as consequências das alterações do contexto terem levado a uma operacionalização um pouco diferente da esperada no seu âmbito preambular, e com mais incertezas na sua concretização.

Contudo, como verificaremos mais adiante neste relatório, é de realçar que as medidas contidas na RCM continuaram a estar presentes na ação dos organismos, apesar das alterações contextuais, políticas e económicas, ocorridas durante a sua vigência.

### **3.2. Caracterização do processo de aplicação**

Se no que respeita às razões que fundamentam o Plano de Ação, conteúdo e modos de execução das medidas nele contidas, esta RCM é clara, completa e objetiva, o mesmo não acontece no que diz respeito à definição de responsabilidades e mecanismos de monitorização e avaliação da sua execução.

Relativamente à definição do processo de acompanhamento da execução da RCM, esta é omissa. No entanto no domínio da execução das medidas que integram o Plano, existem situações diferenciadas.

Para efeitos desta análise podemos considerar três grupos de medidas, visando a) permitir o acesso efetivo à formação profissional por parte de todos os trabalhadores; b) criar novas ofertas formativas, nomeadamente nos domínios da formação de dirigentes e formação inicial para as carreiras gerais; e c) adequar a oferta formativa às necessidades operacionais dos trabalhadores e dos serviços e avaliar o respetivo impacto.

No caso do primeiro conjunto de medidas, a responsabilidade pela sua execução é atribuída a cada um dos organismos, no âmbito do seu processo de planeamento e avaliação de desempenho organizacional.

No segundo, o Instituto Nacional de Administração (INA), enquanto organismo central de formação nos termos do Decreto-Lei nº50/98, é a entidade responsável pela sua conceção e desenvolvimento. Neste sentido, ainda em 2011, e na sequência da publicação dos novos

diplomas legais reguladores do recrutamento, seleção e formação de dirigentes (Lei nº64/2011, Portaria nº146/2011 e Despacho nº7534/2011 do Senhor Secretário de Estado da Administração Pública), o INA desenvolve e disponibiliza uma nova oferta formativa para dirigentes (formação de atualização), nos termos propostos na lei.

Mas no grupo das medidas da adequação da formação às necessidades operacionais, onde se inclui designadamente a necessidade de criação de um sistema de identificação de necessidades, programação e avaliação de impacto, não é explícita a atribuição da responsabilidade pelo seu desenvolvimento. Tendo em conta o estipulado no Decreto-Lei nº50/98, já referido anteriormente, que define as regras e os princípios que regem a formação profissional na Administração Pública, esta responsabilidade caberia ao órgão de coordenação do sistema que, à data, era a Direção-Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP). Porém, tal referência é omissa no texto da RCM.

Em fevereiro de 2012, no âmbito do PREMAC, o Instituto Nacional de Administração (INA) é extinto por fusão com uma nova entidade, a Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas, abreviadamente designada por INA. E a Direção-Geral da Administração e Emprego Público é também objeto de reestruturação, por força da troca de algumas das atribuições entre os dois organismos. Neste processo de reestruturação, o novo organismo designado por INA recebe as atribuições de órgão de coordenação do sistema de formação profissional.

Estas alterações orgânicas das duas entidades que, por força das suas atribuições e conhecimentos, podiam legitimamente desempenhar um papel crítico na aplicação da RCM, aprofundam o vazio institucional no que respeita ao acompanhamento, monitorização e avaliação da execução das medidas expressas na RCM.

Considerando os efeitos destes fatores de contexto, condicionando todo o seu processo de aplicação, podemos concluir que embora o Plano de Ação aqui inscrito não tenha deixado de ser um referencial que norteou, de algum modo, os investimentos realizados pelos diferentes organismos na formação dos seus dirigentes e trabalhadores, como evidenciam os resultados apresentados no ponto seguinte deste relatório, a RCM perdeu muita da eficácia esperada na sua implementação pela ausência de mecanismos claros de coordenação e governação integrada, mobilizadores da atuação concertada de todos os intervenientes e partes

interessadas. E onde estas expectativas não cumpridas mais se fizeram sentir, é no grupo das medidas visando a adequação da formação às necessidades operacionais dos trabalhadores e serviços, numa perspectiva de integração com os ciclos de gestão de cada organismo.

### **3.3. Apreciação das atividades realizadas e resultados alcançados**

A apreciação das atividades realizadas e resultados alcançados, face aos objetivos definidos, desenvolve-se por referência a três eixos de ação: acesso efetivo à formação profissional, oferta formativa adequada e avaliação de impacto da formação.

#### **a) Acesso efetivo à formação profissional**

##### **i. Alargamento da formação a todos os níveis e a todos os trabalhadores**

Como já foi anteriormente mencionado, para garantir o acesso de todos os trabalhadores à formação, a RCM determinou a inscrição de objetivos quantificados de formação, nos QUAR de cada órgão e serviço.

Quase todos os serviços tiveram a preocupação de definir anualmente objetivos quantificados de formação inserindo esta questão nos seus QUAR. Porém, não foi possível medir de forma evidente a abrangência do universo de trabalhadores em todos os ministérios/organismos porque não se encontrava previamente estabelecida uma distinção clara entre participante na formação e trabalhador. Apesar disso, identificaram-se, em alguns serviços, os resultados de abrangência por categoria/carreira.

## QUAR

### ➤ MAOTE

		Nº trabalh.	Taxa abrangência Global	Taxa abrangência por carreira							Inclusão no QUAR		
				Dirig		TS b)		AT		AO	Taxa prevista	Taxa realizada	
LNEG	2011	376	26%	a)		253		95		28			
	2012	356	34%	3		246		81		26	20%	21%	
	2013	344	31%	10		228		82		24	20%	21%	
IGAMAOT	2011	d)											
	2012	144	e)	31		87		22		4	75%	97,90%	
	2013	132	e)	30		78		21		3	100%	125%	
APA	2011	191	59,10%								25%	59,10%	
	2012	f)											
	2013	g)											
DGT	2011	299	36,45	36	58%	103	56%	137	21%	23	5%	20%	32%
	2012	273	4,40	27	15%	99	8%	125	0%	22	0%	25%	37%
	2013	235	25,11	25	12%	89	35%	103	24%	18	0%	50%	25%
IHRU	2011	271	21,40%	26	35%	140	32%	91	3%	14	7%	20%-25%	21,40%
	2012	248	13,31%	25	32%	126	20%	84	6%	13	0%	h)	13,31%
	2013	236	26,27%	26	62%	118	27%	79	18%	13	0%	20%-25%	26,27%
POVT	2011	74	24,32%	14	4%	50	26%	8	0%	2	0%	i)	
	2012	75	16,21%	10	50%	56	7%	6	50%	3	0%		
	2013	73	71,23%	9	78%	55	58%	6	17%	3	33%		

a) De acordo com o relatório de atividades de 2010 não foram considerados 3 membros do Conselho Diretivo por serem gestores públicos e não pessoal dirigente. Não foram considerados 10 dirigentes intermédios porque estavam em gestão corrente no INETI, que ainda não foi extinto. O LNEG não tem dirigentes nomeados, por não ter as alterações à Portaria de estrutura aprovadas.

b) Na carreira de técnico superior foram tidas em conta as carreiras não revistas

d) ano de fusão do IGAP e IGAOT

e) não foi enviada informação referente a este item

f) no ano 2012 o QUAR não foi elaborado devido ao processo de fusão

g) em 2013 os dados do QUAR não foram aprovados

h) Ano atípico devido à criação do MAMAOT

i) não foi enviada informação relativa ao período 2011-2013

Quadro 1 – Testemunho do MAOTE

Em alguns casos, foi realçada a dificuldade em abranger nas ações de formação todos os cargos/categorias de trabalhadores em funções públicas.

### Carreira de assistente operacional

#### ➤ SEF (MAI)

- *Rácio de colaboradores abrangidos por ações de formação (valor acumulado).*

Em termos de resultados, é de referir que não foi possível dotar todos os colaboradores do SEF com formação durante o triénio 2011-2013, justificada pelos constrangimentos financeiros e por não ter sido possível desenvolver um programa de formação dirigido aos elementos da carreira assistente operacional em razão da adequação à diversidade e complexidade das funções desempenhadas. No entanto, considera-se muito positivo o resultado alcançado ao ter abrangido cerca de 91% do efetivo do SEF, totalizando cerca de 1200 colaboradores com formação.

Quadro 2 – Testemunho do SEF

Na prática, faltou a clareza de um indicador para se contabilizar apenas os trabalhadores que frequentaram pelo menos uma ação de formação, dando espaço a interpretações distintas.

Foi-nos transmitido pelos diferentes serviços/ministérios que as alterações das suas leis orgânicas e mapas de pessoal, no decurso dos três anos em análise, tornaram o universo de recursos humanos bastante volátil, em cada organismo, e inviabilizaram, assim, uma gestão mais consistente do seu efetivo.

### **Alterações das leis orgânicas e mapas de pessoal**

#### **➤ ANPC (MAI)**

No entanto, no que respeita ao ano de 2013 não se atingiu os 100%, por motivos relacionados com as sucessivas alterações orgânicas que a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) foi alvo, designadamente, em 2012, com a integração de competências e respetivo quadro de pessoal do extinto Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência, e, em 2013, com a alteração do modelo organizativo não só da ANPC, mas também do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro.

Neste sentido, e face aos constrangimentos acima indicados, a taxa de execução do triénio foi de 98%.

Quadro 3 – Testemunho da ANPC

Numa outra perspetiva, as saídas por aposentação/reforma, SME/requalificação e mobilidade determinaram, também, uma rotatividade nos Recursos Humanos (RH's) que ocupavam posições funcionais que detinham quer conhecimentos sobre a área da formação quer sobre o próprio organismo, criando dificuldades acrescidas para a recolha e análise da informação após a sua saída. Apesar destas dificuldades, os indicadores de realização produzidos no âmbito do RAF evidenciam o investimento feito na formação dos RH's da Administração Central. Até 2010, a informação disponível apontava para que apenas cerca de 40% dos trabalhadores em funções públicas tivessem beneficiado da oferta de formação profissional habitualmente disponibilizada no âmbito dos serviços e organismos do Estado. No entanto, e segundo a informação disponível nos RAF (2011-2013), analisando as amostras do total de trabalhadores da Administração Central por anos, calculou-se as percentagens referentes aos

trabalhadores que frequentaram ações de formação<sup>2</sup> e os dados apontam que 44% dos trabalhadores beneficiaram anualmente da oferta de formação profissional, valor superior em cerca de 4 p.p. ao referido no preâmbulo da RCM (Anexo 3).

Do universo dos trabalhadores que pertencem aos serviços que enviaram relatórios de formação RAF (2011-2013), é possível analisar a abrangência por grupos profissionais evidenciando que houve formação em todos os grupos, embora com percentagens de participação, em ações de formação, diferentes. No triénio em análise, os grupos profissionais que registaram taxas de participação em ações de formação superiores a 70%, foram, *Pessoal de Inspeção, Pessoal do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Polícia de Segurança Pública e Chefia Tributária.*

Cargo/Carreira/grupo	2011	Cargo/Carreira/grupo	2012	2013
<b>Assistente operacional</b>	<b>22,8%</b>	<b>Assist. operac., operário, auxiliar, aprend. e pratic.</b>	<b>23,7%</b>	<b>21,4%</b>
<b>Assistente técnico</b>	<b>39,7%</b>	<b>Assistente técnico, técnico nível interm., administrativo</b>	<b>38,1%</b>	<b>39,5%</b>
Chefia Tributária	99,5%	Chefia Tributária	76,4%	90,7%
Conservador e Notário	89,4%	Conservador e Notário	52,1%	47,6%
Diplomata	96,8%	Diplomata	16,4%	70,2%
<b>Dirigente intermédio</b>	<b>52,5%</b>	<b>Dirigente intermédio</b>	<b>49,5%</b>	<b>71,4%</b>
<b>Dirigente superior</b>	<b>43,8%</b>	<b>Dirigente superior</b>	<b>36,4%</b>	<b>34,8%</b>
Docente Ensino Superior Politécnico	13,3%	Docente Ensino Superior Politécnico	15,7%	12,0%
Docente Ensino Universitário	6,3%	Docente Ensino Universitário	5,5%	4,3%
Educ. Infância e Doc. do Ens. Básico e Sec.	39,6%	Educ. Infância e Doc. do Ens. Básico e Sec.	37,4%	38,1%
Enfermeiro	56,5%	Enfermeiro	57,5%	59,0%
Forças Armadas	43,6%	Forças Armadas	33,3%	25,9%
Guarda Nacional Republicana	42,8%	Guarda Nacional Republicana	92,5%	67,3%
Guarda Prisional	26,1%	Guarda Prisional	37,0%	81,8%
Informático	42,0%	Informático	27,4%	32,0%
Magistrado	1,5%	Magistrado	6,4%	2,2%
Médico	48,8%	Médico	49,8%	58,5%
Oficial de Justiça	20,8%	Oficial de Justiça	27,4%	33,8%
Oficial dos Registos e do Notariado	88,1%	Oficial dos Registos e do Notariado	29,5%	74,9%
Outro Pessoal	38,5%	Outro Pessoal	55,1%	51,5%
Outro Pessoal de Segurança	6,2%	Outro Pessoal de Segurança	18,8%	38,4%
Pessoal Aduaneiro	35,7%	Pessoal de Administração Tributária e Aduaneira	64,8%	78,4%
Pessoal de Administração Tributária	87,4%	Pessoal de Inspeção	85,5%	87,4%
Pessoal de Inspeção	72,8%	Pessoal de Investigação Científica	24,1%	17,5%
Pessoal de Investigação	22,7%	Polícia de Segurança Pública	87,6%	91,0%
Polícia de Segurança Pública	92,7%	Polícia Judiciária	55,0%	52,1%
Polícia Judiciária	66,7%	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	88,6%	90,8%
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	90,7%	Téc. Diagnóstico e Terapêutica	37,7%	42,1%
Téc. Diagnóstico e Terapêutica	36,0%	<b>Técnico superior</b>	<b>51,5%</b>	<b>56,9%</b>
<b>Técnico Superior</b>	<b>59,7%</b>	Técnico Superior de Saúde	61,4%	52,3%

Tabela 1 - Percentagem de número de trabalhadores que participaram em ações de formação relativamente ao número de trabalhadores da amostra, por grupos profissionais<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Rácio entre o número de trabalhadores que participaram em ações de formação profissional e o número de trabalhadores da amostra.

<sup>3</sup> Harmonização dos itens da lista de Cargo/Carreira/Grupo profissional de acordo com o SIOE.

No que respeita aos *dirigentes intermédios* que participaram em ações de formação, no total deste grupo profissional da Administração Central, a percentagem variou de 52,5% (2011) para 71,4% (2013), o que representa um aumento de 18,9 p.p. Ao invés, o grupo dos *dirigentes superiores* apresentou uma descida de 2011 para 2013 de 9 p.p.

Relativamente às carreiras gerais, no triénio 2011-2013 são perceptíveis diferenças na taxa de participação em ações de formação, apesar do esforço feito de garantir o acesso de todos os trabalhadores à formação.

A percentagem dos *Técnicos Superiores* que participaram em ações de formação no total deste grupo profissional da Administração Central, apresentou uma variação de 59,7% (2011) para 56,9% (2013), o que representa uma redução de 2,8 p.p.

No que se refere ao grupo profissional *Assistente técnico, técnico nível intermédio, administrativo* a percentagem que participou em ações de formação revelou uma variação de 39,7% (2011) para 39,5% (2013), o que mostra uma redução de 0,2 p.p.

No grupo de pessoal *Assistente operacional, auxiliar, aprendiz e praticante* a variação da percentagem de 22,8% (2011) para 21,4% (2013), representa uma redução de 1,4 p.p, não obstante ter havido um aumento de 2011 para 2012 de 0,9 p.p.

ii. Aumento das capacidades de disponibilização das ofertas de formação

A RCM veio estabelecer orientações e linhas de ação para a formação dos trabalhadores, recorrendo a meios como a Promoção de Parcerias e a utilização das TIC na aprendizagem.

- **Promoção de Parcerias**

Nos termos da RCM, ao longo do período 2011-2013, deveria ser promovida a celebração de protocolos de parceria entre órgãos e serviços da Administração Pública e entidades credenciadas para ministrar formação aos trabalhadores em funções públicas, incluindo estruturas sindicais, com vista a uma otimização da oferta formativa, em particular atendendo a vantagens associadas a proximidade geográfica, especialização em determinadas áreas de formação e acesso a infra - estruturas de apoio.

Neste entendimento, foram-nos reportadas algumas iniciativas de cooperação, que procuraram através da celebração de protocolos, melhorar as condições de acesso a ações de formação especializada, com redução do montante das propinas a pagar pelos dirigentes e trabalhadores.

#### Protocolos de parcerias com Universidades

##### ➤ ANAC (ME)

Sempre que possível, é estabelecido um protocolo de parceria na área de formação com entidades formadoras credenciadas, que possibilite a participação dos colaboradores desta instituição em cursos e pós-graduações a preços acessíveis; nesse sentido, foi estabelecido um protocolo de cooperação com o Centro de Estudo de Direito Público e Regulação (CEDIPRE), da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, no sentido de obter uma redução do montante das propinas a pagar pelos dirigentes e trabalhadores desta entidade;

Quadro 4 – Testemunho da ANAC

Este tipo de iniciativa está em linha com o Protocolo Aliança para a Excelência (APEX), celebrado em Abril de 2012, entre o Ministério das Finanças, as Escolas de Negócios e a Deloitte para impulsionar o acesso dos trabalhadores do Estado a cursos de pós-graduação e mestrados, em condições mais favoráveis.

Por outro lado, foi também evidenciado, por alguns serviços, um esforço de estabelecimento de parcerias ao nível da logística e equipamentos, no sentido de disponibilizar espaços físicos para formação a outras entidades.



### Protocolos de Parcerias ao nível da logística

➤ **IMT (ME)**

Foram promovidas parcerias ao nível da logística e equipamentos para a formação com a Proteção Civil do Porto e com os Serviços Sociais da Administração Pública.

Quadro 5 – Testemunho do IMT

Foram também reportadas situações em que, mesmo sem protocolo prévio estabelecido, foi dada preferência à contratação de ações de formação com o INA, por se tratar do organismo central de formação.

### Contratação INA

➤ **IAPMEI (ME)**

Relativamente aos protocolos de parceria com entidades credenciadas, o IAPMEI não celebrou, formalmente, nenhum; contudo, no âmbito da formação profissional, dá preferência à contratação com o INA, por se tratar de uma entidade da esfera pública e, conseqüentemente, não estar sujeita a tantas restrições impostas pela Lei do Orçamento.

Quadro 6 – Testemunho do IAPMEI

Analisando a informação disponível nos RAF (2011-2013), quanto à distribuição do volume de formação<sup>4</sup> pelas *entidades formadoras*, verifica-se que a maioria da formação interna<sup>5</sup> foi ministrada pela *própria entidade*. No entanto, no ano de 2013, registou-se um esforço na promoção de Protocolos não só com o INA, mas também com Universidades, Centros de Formação e Outros, conforme os valores apresentados no quadro do volume de formação por entidades formadoras.

		2012		2013	
		AC	Total AP	AC	Total AP
Interna	Própria Entidade	91,52%	86,50%	66,17%	59,10%
	Protocolo INA	0,07%	0,07%	0,69%	0,59%
	Protocolo Fundação CEFA	0,01%	0,19%	0,01%	0,35%
	Protocolo Universidades	0,06%	0,06%	0,13%	0,12%
	Protocolo Centros de Formação	2,02%	1,98%	11,97%	11,04%
	Outros Protocolos	0,52%	0,85%	1,38%	3,91%
Externa	INA	0,27%	0,27%	0,99%	0,91%
	Fundação CEFA	0,06%	0,40%	0,32%	1,11%
	Outras Entidades Públicas	0,59%	1,43%	3,04%	5,12%
	Empresa de Formação	0,47%	0,96%	3,02%	3,78%
	Escolas ou Universidades	1,66%	1,67%	4,81%	4,37%
	Associação Sindical ou Profissional	0,13%	0,23%	0,40%	1,35%
	Empresa Fornecedora de Equipamento/Instrumento de trabalho	0,06%	0,08%	0,38%	0,43%
	Outras	3,00%	5,30%	6,68%	7,82%

Tabela 2 - volume de formação por entidades formadoras

A nível da formação externa<sup>6</sup>, também houve um aumento do volume de formação que foi ministrado por Escolas ou Universidades e por Associação Sindicais ou Profissionais.

<sup>4</sup> *Volume de Formação* é o número de horas de cada ação a multiplicar pelo número de trabalhadores que a frequentaram (ver Anexo 4).

<sup>5</sup> *Formação Interna* é a formação organizada e desenvolvida internamente ou em cooperação com entidades externas através de protocolos com regras próprias (ver Anexo 5).

<sup>6</sup> *Formação Externa* é a formação que é promovida por entidades que organizam iniciativas ou vendem formação com interesse para a melhoria da qualificação profissional dos recursos humanos (ver Anexo 5).

- **Utilização das TIC na aprendizagem**

No desenvolvimento de novas ofertas formativas e nos programas de formação, as orientações contidas na RCM foram no sentido de ser empregues novas metodologias de formação, como seja o caso de *e-learning* (sessões à distância) e *b-learning* (misto de sessões presenciais e à distância), com o objetivo de agilizar e generalizar o acesso ao conhecimento, bem como permitir uma maior flexibilidade na conformação da oferta formativa à situação específica dos serviços e respetivos trabalhadores, destinatários dessa formação, procurando assim ultrapassar eventuais constrangimentos, particularmente de tempo e de custos de deslocação, da formação exclusivamente presencial.

Em consonância com estas orientações, foram-nos reportados exemplos de utilização de plataformas de *e-learning* e sistemas de vídeo-conferência para promover o desenvolvimento de conteúdos de formação à distância. As vantagens inerentes, designadamente, a disponibilização imediata de informação a um leque mais alargado de RH's, a possibilidade de os formandos gerirem o próprio tempo que dedicam à formação profissional e a facilidade de atualização desses mesmos conteúdos, permitiram contribuir para a alteração do paradigma da formação (Quadro 7).

#### **Formação através de plataforma de e-learning e do sistema de videoconferência**

➤ **DGAJ (MJ)**

(...)

A Divisão de Formação vê-se confrontada com a necessidade de, por um lado, apostar em medidas que promovam a maior racionalidade interna do funcionamento do seu centro de formação e, por outro, promover o desenvolvimento de conteúdos para formação a distância não só através da plataforma de *e-learning* “Campus Virtual da Justiça”, como também através do sistema de videoconferência disponível nos tribunais.

A disponibilização da plataforma de *e-learning* trouxe inúmeras vantagens, designadamente, a disponibilização de informação a todos de forma imediata e a possibilidade dos utilizadores gozarem de toda a liberdade para gerir o tempo que dedicam à sua formação profissional, tendo em conta que está sempre disponível, através de uma ligação à internet, o que permite o acesso quando e onde o utilizador desejar.

Quadro 7 – Testemunho da DGAJ

Tendo em conta a informação disponível nos RAF (2011-2013), os regimes de formação *a distância* ou *e-learning*, *misto/blended learning* e *no posto de trabalho/em exercício* tiveram, em conjunto, uma representação baixa quando comparada com o regime presencial. No entanto, em 2013, o valor conjunto dos volumes de formação *a distância* ou *e-learning* e *misto/blended learning* representou 4,5% do volume total de formação, o que significa uma variação positiva de 1 p.p. face ao ano de 2011.

Presencial	A distância / e-learning	Regime Misto/ b-learning	No posto trabalho
<b>2011</b>			
96,0%	0,5%	3,0%	0,5%
<b>2012</b>			
98,5%	0,8%	0,6%	0,0%
<b>2013</b>			
94,9%	1,6%	2,9%	0,6%

Tabela 3 – Regime de formação

Para observar a contribuição de cada ministério para os valores totais da Administração Central consultar o Quadro por ministério (Anexo 6)

## b) Oferta formativa adequada

De acordo com a RCM, era essencial ter em linha de conta a adequação da oferta formativa às necessidades operacionais dos trabalhadores e dos serviços, quer a nível de conteúdos, quer de formatos das ações de formação a desenvolver.

Neste sentido, consideram-se dois domínios de ação:

- 1 – Identificação na própria RCM de um conjunto de novas ofertas formativas consideradas estratégicas para o desenvolvimento de competências requeridas para a Administração Pública, de que destacamos a formação inicial, a formação em atendimento ao público, a formação para dirigentes e a formação para a melhor utilização das TIC;

2 – Identificação por parte dos organismos das necessidades de formação que devem constituir o ponto de partida para o planeamento da formação a realizar.

i. Novas ofertas formativas

• **Formação inicial**

Do ponto de vista da oferta de formação inicial para as carreiras gerais teremos de analisar os dados de realização da formação do INA no triénio 2011-2013 existentes no SGF. Tendo em conta o estipulado na RCM, o INA definiu e disponibilizou oferta formativa para estas carreiras. No que se refere à formação inicial, esta destina-se a trabalhadores que tenham iniciado funções na AP Central a partir de 1 de Janeiro de 2010. Este tipo de formação subdivide-se em duas componentes, a saber: formação inicial geral e formação inicial específica.

A formação inicial geral caracteriza-se por ser de curta duração e destina-se às diversas carreiras. Tendo em conta o período em análise, observou-se que o ano de 2011 foi aquele em que houve um maior volume de formação (4.927 horas). Para este volume contribuíram maioritariamente o MEC (25%) e MSSS (14%). Nos dois anos seguintes este volume foi diminuindo, 4.200 horas (2012), destacando-se o MEC (32%), o MAMAOT (19%) e o MS (19%); e 2.912 horas (2013) sendo de realçar o MS (70%) e o MSESS (30%).

A formação inicial específica caracteriza-se por ser de duração superior à geral e destina-se a cada carreira, geral ou específica.

No que concerne a Formação Inicial para a carreira de Assistente Operacional e para a carreira de Assistente Técnico, apenas em 2011 foi realizada formação, tendo o volume de formação sido respetivamente de 2.500 horas e 6.229 horas.

Relativamente à Formação Inicial para a carreira de Técnico Superior, esta teve ao longo dos 3 anos de análise um volume total de formação de 17.740 horas. Em 2011, o MEC e o MEE foram os ministérios que mais contribuíram para o volume de formação, 31% e 24% respectivamente. Em 2012, o ministério que se destaca é o MDN (38%) e, em 2013, é de realçar o MEC e o MS que contribuíram respetivamente 52% e 29% para este volume.

Relativamente à formação inicial específica para as carreiras especiais, ela é disponibilizada no âmbito dos organismos em que estas carreiras estão presentes. De acordo com os dados do RAF constata-se que na Administração Central no triénio 2011-2013 a modalidade de formação que prevaleceu foi a formação contínua, exceto nos ministérios em que há formação inicial específica para as carreiras especiais.

		2011			
Formação contínua	%	Formação Inicial	%	Total	%
6.946.083	68,7%	3.170.747	31,3%	10.116.829	100%
		2012			
Formação contínua	%	Formação Inicial	%	Total	%
27.492.478	90,9%	2.744.905	9,1%	30.237.382	100%
		2013			
Formação contínua	%	Formação Inicial	%	Total	%
5.909.004	65,9%	3.063.267	34,1%	8.972.271	100%

Tabela 4 – Modalidade de formação

Analisando por ministério (ver Anexo 7), no sentido de perceber quais os organismos que contribuem maioritariamente para a formação inicial, verifica-se que:

**2011** Neste ano é o MAI que apresenta o peso mais significativo de formação inicial (73,3%) relativamente à formação contínua, o que é explicável pelo facto de ter ocorrido um grande volume de formação de base para ingresso nas respetivas categorias da Guarda Nacional Repùblica.

**2012** Neste ano o MAI (61,9%), e também o MJ (55,5%), apresentam o peso mais significativo de formação inicial relativamente à formação contínua. Para estes valores do volume de *formação inicial* contribuíram a GNR no MAI e os Guardas Prisionais no MJ.

**2013** Neste ano é no MDN que a formação inicial atinge a percentagem mais elevada: 57%. Para estes valores do volume de *formação inicial* no MDN, contribuíram o Exército e a Marinha.

- **Formação em atendimento ao público**

No desenvolvimento de programas de ação de modernização administrativa (como o SIMPLEX) e de administração eletrónica (*e-government*), a centralidade do utente na prestação de serviços é o elemento crítico da mudança, obrigando os organismos a adaptarem-se a novos

modos de fazer e gerir a atividade. Em linha com estes processos de mudança, a inclusão da “formação em atendimento público” no texto da RCM constitui um sinal da importância atribuída à necessidade de qualificação das pessoas, para a sua adequação às novas realidades do relacionamento com o cidadão, utente dos serviços públicos. Neste sentido, a oferta de formação do INA neste triénio contemplou também formação nesta área.

De destacar que, em 2011, os ministérios que mais procuraram esta formação no INA foram o MAMAOT (26%) e o MEC (26%), em 2012 o MEC (44%), o MAMAOT (17%) e o MDN (17%), e em 2013 o MESS (100%)<sup>7</sup>. (ver Anexo 8).

- **Formação para dirigentes**

No que diz respeito à formação de dirigentes, do ponto de vista da oferta de formação, analisámos os dados do INA no triénio 2011-2013. A formação de dirigentes está regulamentada na Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, a qual estabelece que esta formação deverá ser assegurada pelo INA ou por instituições de ensino superior reconhecidas para ministrar cursos de alta direção (Despacho n.º 17049/2011, de 10 de novembro).

A formação inicial de dirigentes, regulamentada na Portaria n.º 146/2011, de 7 de Abril, é de carácter obrigatório para o exercício de cargos de direção superior ou intermédia na Administração Pública Central. Para tal, os cursos existentes são: o Programa de Formação em Gestão Pública (FORGEP), dirigido a titulares de cargos de direção intermédia; e o Curso Avançado em Gestão Pública (CAGEP), dirigido a titulares de cargos de direção superior.

Tendo apenas em conta os dados do SGF constata-se que, em termos de volume de formação no que respeita ao FORGEP no triénio em análise, houve uma diminuição muito significativa entre 2011 (79.800 horas) e 2012 (23.580 horas), tendo em 2013 (47.844 horas) havido um aumento face ao ano anterior. De destacar que em 2011 os ministérios em que houve maior volume de formação foram o MEC (26%) e o MSSS (17%), em 2012 o MEC (31%) e o MS (21%), e, em 2013, o MESS (71%) e o MEC (12%).

---

<sup>7</sup> Estas percentagens correspondem ao rácio entre o volume de formação frequentada por ministério e o volume total de formação em atendimento ao público.

Relativamente ao CAGEP, houve uma diminuição do volume de formação entre 2011 (4.860 horas) e 2012 (3.240 horas), tendo em 2013 (5.175 horas) havido um aumento significativo face ao ano anterior. De destacar que, em 2011, os ministérios que mais contribuíram para este volume foram o MEC (33%) e o MAMAOT (22%); em 2012, o MEC (25%), o MEE (23%) e o MAMAOT (20%); e, em 2013, o MESS (46%) e o MAM (21%).

No que se refere à formação de atualização dos dirigentes da Administração Pública, esta foi regulada pela portaria 146/2011 de 7 de Abril, na qual se estabeleceu a existência de uma maior flexibilidade, permitindo a seleção de módulos de formação pelos dirigentes em função das suas necessidades, tendo sido fixados temas de frequência obrigatória (Despacho 7534/2011, 23 de Maio).

A única entidade credenciada para realizar esta formação é o INA, pelo que os dados contidos no SGF indicam o volume total de formação neste domínio. Relativamente ao triénio 2011-2013, é de salientar que 2011 foi o ano em que foi publicada legislação acerca desta matéria, não se tendo realizado, por esse motivo, formação de atualização. Em 2012, o volume de formação foi de 2.920 horas, sendo que o MEC foi o ministério que mais contribuiu para este volume (42%). O ano de 2013 foi marcado por uma diminuição do volume de formação de atualização dos dirigentes (1.684 horas), continuando a ser o MEC aquele que mais concorreu para esse volume (41%).

- **Formação para a melhor utilização das TIC**

Relativamente à formação na área das TIC, a RCM propõe intervir não só ao nível dos utilizadores, mas também dos profissionais. Tendo por base os dados da RAF, no volume global de formação frequentado no triénio 2011-2013, a formação na área de Informática (inclui as Ciências Informáticas e a Informática na ótica do utilizador) apresentou os seguintes valores:

Área de Formação	2011	2012	2013
Informática	5,0%	3,5%	5,3%

Tabela 5 – Formação na área de informática

Por outro lado, também por referência aos dados do RAF, verificamos que, neste triénio, nas carreiras de informática, a percentagem de trabalhadores que frequentaram formação foi a seguinte:



Carreira / Grupo Profissional	2011	2012	2013
Informática	42,0%	27,4%	32,0%

Tabela 6 – Trabalhadores da carreira de informática que frequentaram formação

Os dados acima apresentados parecem indicar que não se descurou o investimento na atualização de conhecimentos destes profissionais.

Pela informação que foi reportada, diversos serviços estiveram empenhados nesta estratégia, comprometendo-se a desenvolver formação interna em tecnologias da informação na perspetiva do utilizador em sistemas como GeRFip, GeRHuP e GeADAP, em linha com a adoção de soluções de serviços partilhados. O desenvolvimento destas ofertas formativas, de cariz inovador, constituiu uma preocupação para os organismos.

#### Novas ofertas formativas

##### ➤ SG (MSESS)

A formação desenvolvida incluiu as áreas da comunicação no atendimento, relação com o cliente com utilização das novas tecnologias e TIC, na ótica do utilizador.

A formação para dirigentes incluiu, para além da formação obrigatória e de atualização, formação em planeamento estratégico e liderança.

Quadro 8 – Testemunho da SG

#### ii. Identificação de necessidades e programação da formação

Neste âmbito, no que toca à adequação da oferta formativa às necessidades operacionais dos trabalhadores e serviços, esta pressupõe a identificação das necessidades de formação, numa lógica de diagnóstico que permita apurar de forma consistente, em todos os serviços, os diferenciais de competências dos seus trabalhadores, ligando-os aos objetivos estratégicos dos organismos. Como antes já tivemos oportunidade de expor, as frequentes alterações das leis orgânicas e dos próprios quadros de pessoal de serviços e ministérios, constituíram um constrangimento a esta iniciativa.

Apesar do exposto, no que concerne à programação ou planeamento da formação, foram reportadas ao INA iniciativas de planeamento anual da formação em que se procurou, sempre que possível, incluir contributos de trabalhadores e chefias para áreas específicas de formação (técnica/operacional; liderança, comportamento, comunicação pessoal; ciências jurídicas; qualidade, administração, recursos humanos; formação para formadores; gestão pública, gestão financeira, contabilidade; línguas estrangeiras; cooperação nacional e internacional).

Também foi referido o envio do plano anual de formação aos sindicatos para emissão de parecer.

### Plano de Formação

#### ➤ SEF (MAI)

Os Planos Anuais de Formação [PAF] do SEF são objeto de parecer por parte dos Sindicatos do SEF (Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização e do Sindicato dos Funcionários do SEF). Os pareceres em causa são tidos em consideração na elaboração dos PAF.

Quadro 9 – Testemunho do SEF

De uma maneira geral, a prática corrente dos organismos é um diagnóstico realizado com base num levantamento de necessidades de formação com o objetivo de prover um conjunto de ações específicas desejavelmente relacionadas com as atribuições específicas de cada unidade orgânica e alinhadas com os objetivos estratégicos e operacionais do organismo. Uma das técnicas utilizadas é o recurso a questionários internos para identificação de ações de formação a frequentar, com base no programa de cursos INA ou outras entidades vocacionadas para a Administração Pública.

Também nos foi reportado que, em alguns casos, o diagnóstico de necessidades de formação é articulado com o SIADAP.

Em qualquer das situações, existe um compromisso de alguns serviços no sentido de considerar no levantamento de necessidades de formação (quer através de entrevista, quer

através de mapas/ficheiros de recolha de informação) não só a participação dos dirigentes, mas também dos trabalhadores, em geral.

Apesar dos constrangimentos orçamentais e organizacionais já mencionados, foram desenvolvidas algumas iniciativas mais elaboradas que perduram, como o diagnóstico de necessidades de formação baseado em modelos de competências.

### Diagnóstico de necessidades de formação

#### ➤ ADSE (MF)

Para elaboração do Plano de Formação, esta Direção-Geral faz um levantamento das necessidades de formação utilizando um questionário interno onde estão identificadas ações de formação que são definidas com base no programa de formação do INA ou de outras entidades vocacionadas para a administração pública. Este questionário é atribuído aos dirigentes que identificam as necessidades dos seus colaboradores.

#### ➤ SG (MF)

Diagnóstico de necessidades de formação, metodologicamente sustentado nos conceitos do SIADAP, e definição de prioridades de formação adequadas, nomeadamente, aos objetivos estratégicos do serviço.

#### ➤ SG (ME)

No ano de 2013 foi elaborado um questionário de Levantamento de Necessidades de Formação, englobando a participação de dirigentes e trabalhadores.

A elaboração do Plano de Formação teve em consideração os elementos fornecidos pelo Levantamento de Necessidades de Formação.

#### ➤ SG (MSESS)

(...) Em 2010, foi reconhecida a importância da existência de Manuais de Funções dos organismos para uma maior eficácia da formação e de todo o sistema de gestão de recursos humanos do ministério.

Para desenvolver internamente estes processos, em 2011, as equipas de projeto foram alvo de formação em construção de Modelos de Competências.

A formação envolveu os 10 organismos, dos 13 que integravam o então Ministério da Solidariedade e Segurança Social, que estavam em fase de preparação ou tinham já iniciado o processo de construção do Manual de Funções.

As avaliações que têm vindo a ser efectuadas, desde final de 2012, relativamente à evolução dos processos de construção do Manual de Funções dos organismos, revelam que na maioria dos casos, incluindo a SG, este processo foi desenvolvido como experiência piloto nalgumas áreas de atividade.

➤ **Ex-SG (MCTES) enviado pela atual SG (MEC)**

O indicador traduziu-se na «percentagem de trabalhadores que frequentaram formação profissional adequada, diagnosticada em sede de definição de perfis de competências», cujo resultado foi de 94,4%, face à meta fixada entre o seguinte intervalo [55%;85%].

Do universo de 18 trabalhadores, 17 frequentaram formação profissional adequada, diagnosticada em sede de definição de perfis de competências da Secretaria-Geral. A concretização deste objetivo baseou-se no diagnóstico efetuado ao total de trabalhadores da Secretaria-Geral.

Quadro 10 – Testemunhos da ADSE e da Secretaria-Geral do MF, ME, MESS e MEC

Em síntese, mesmo os ministérios/organismos que referem fazer o diagnóstico de necessidades de formação, não identificam uma metodologia em concreto, revelando que existe pouca consistência nas abordagens e técnicas utilizadas.

Numa outra perspetiva, tendo em conta os dados do RAF, relativamente à existência de plano de formação (DL nº 50/98, de 11 de Março), verifica-se que no triénio 2011-2013 a percentagem de serviços da amostra que elaboraram *plano de formação* ou de frequência de ação de formação subiu em 1,7 p.p., de 45,5% para 47,2%.

	2011	2012	2013
<b>Serviços que elaboraram plano</b>	45,5%	45,1%	47,2%

Tabela 7 – Serviços que elaboraram plano de formação

Ao nível de cada ministério, fazendo a mesma análise no sentido de verificar as percentagens de serviços que elaboraram *plano de formação*, é de destacar o MS com percentagens no triénio 2011-2013 que rondam os 90% de serviços que elaboraram *plano de formação*, o MESS com 85% e o ME com 78% (2013). Estes valores mostram que, apesar de todas as dificuldades, o planeamento da formação não foi descurado durante o triénio em análise. E se tivermos em conta os valores relativos à execução dos planos de formação, nomeadamente no relativo ao número de formandos, regista-se uma melhoria de resultados ao nível do acesso de mais trabalhadores.

	2011	2012	2013
<b>AÇÕES REALIZADAS</b>	108%	80%	95%
<b>FORMANDOS (PARTICIPANTES)</b>	55,6%	98,5%	107,4%

Tabela 8 – Execução do plano de formação (ações e formandos)

### c) Avaliação do impacto da formação

Avaliar implica medir, atendendo aos critérios escolhidos para o efeito. Em gestão, afere-se, por norma, a eficiência, a eficácia e a efetividade. A avaliação da formação pode assentar nos *outputs*, ou seja, nos resultados (produtos) imediatos das ações de formação (por exemplo, número de pessoas abrangidas pela formação no triénio 2011-2013). Pode ainda perspetivar o aquilatar do processo, detetando problemas nos meios utilizados e na conceção e sequência atribuída às atividades de formação ou, ainda, identificando os obstáculos à sua implementação. A avaliação do impacto foca os *outcomes*, procurando medir os efeitos decorrentes das ações de formação nos formandos e nas organizações onde desempenham as suas funções.

Não tendo sido estruturado um quadro referencial claro antes da aplicação da RCM n.º 89/2010, de 17 de novembro, perspetivando o custo-benefício de uma intervenção desta natureza, fica algo comprometida qualquer análise que procure distinguir o antes e o depois da aplicação da RCM.

Contudo, constatamos, através dos contributos que nos foram remetidos pelos diversos organismos, que foram aplicados nalguns serviços metodologias de avaliação do processo

formativo baseadas no modelo de avaliação de Kirkpatrick<sup>8</sup> contemplando, pelo menos, algumas das suas fases (reação, aprendizagem, comportamento e resultados). Importa salientar que a forma predominantemente utilizada pelos diferentes organismos para a avaliação da formação, se ficou pelas fases de avaliação da reação e aprendizagens.

A avaliação do comportamento e dos resultados é rara, uma vez que o acesso à formação não parte, na maioria dos casos, de um levantamento de necessidades específicas de formação relativamente a trabalhadores e unidades orgânicas ou de uma identificação de perfis de competências, comprometendo assim a formação a montante.

Nos casos em que foi possível completar a informação decorrente da avaliação das ações de formação pelos formandos com o questionário de avaliação das competências adquiridas, preenchido pela chefia direta, a credibilidade da avaliação ganhou maior sustentação. Para aferir o valor criado pela formação, iniciaram-se algumas experiências, como a aplicação de questionários de avaliação de impacto destinados aos formandos, aplicados 6 meses após a formação, e processos de avaliação de impacto da formação no posto de trabalho – projetos piloto, em que os trabalhadores preenchem um questionário interno quando regressam ao posto de trabalho.

---

<sup>8</sup> O Modelo preconiza 4 níveis de avaliação sequenciais para a formação. Cada nível é importante e tem impacto no nível seguinte. À medida que se passa de um nível para o outro, o processo torna-se mais complexo e mais demorado, mas também fornece informação mais valiosa.

Os níveis são:

Nível 1 – Satisfação / Reações (à formação pelos formandos)

Nível 2 – Aprendizagem (dos conteúdos pelos formandos)

Nível 3 – Comportamento (transferência para os contextos de trabalho das aprendizagens)

Nível 4 – Resultados (impacto da formação a nível organizacional).

**Fonte:** Kirkpatrick, Donald L. (1998), *Evaluating Training Programs: the four levels*, 2ª edição, Berrett-Koehler, San Francisco

## Avaliação da formação através de inquéritos

### ➤ SG (MJ)

Para proceder à avaliação da formação profissional são realizados na SGMJ dois inquéritos por cada ação de formação frequentada pelos funcionários.

No primeiro inquérito, efetuado imediatamente após a realização da formação e respondido pelo formando com o apoio da chefia, o formando faz a avaliação da formação. No segundo inquérito, preenchido pela chefia dois meses após a realização da formação, é aferido o impacto da formação na melhoria do desempenho do formando.

	Avaliação imediatamente após a realização da formação		Avaliação 2 meses após a realização da formação		Necessidade de formação adicional	
	Adequação da formação face às expectativas	Impacto potencial da formação na melhoria do desempenho	Impacto da formação na melhoria do desempenho do formando		Avaliação imediatamente após a realização da formação	Avaliação 2 meses após a realização da formação
Muito relevante	25%	50%	50%	Sim	50%	50%
Relevante	75%	50%	50%			
Reduzida	0%	0%	0%			
Nenhuma	0%	0%	0%			
				Não	50%	50%

### ➤ DGAE (MEC)

#### Impacto da formação realizada

Tendo como referência o diagnóstico como ponto de partida, a partir de 2013, a DGAE iniciou a elaboração do relatório de avaliação do impacto da formação relativo ao último plano de formação executado. Assim, 6 meses após a realização da última ação de formação interna do plano aprovado, tempo considerado para os formandos consolidarem as aprendizagens e as competências adquiridas e/ou desenvolvidas, e as aplicarem de forma significativa no contexto de trabalho, foi efetuado um questionário, por ação de formação, para apurarmos o impacto da formação recebida na produtividade dos trabalhadores que a frequentaram e na qualidade da *performance* da DGAE, segundo a perspetiva dos próprios formandos.

...

No que concerne ao impacto da formação ministrada em 2013, consideramos que foi muito relevante, pois as perceções positivas dos formandos sobre o contributo de todas as ações de formação para o seu desempenho e desenvolvimento profissional revelam a ocorrência de aprendizagens significativas que se reflete na eficácia organizacional, na produtividade e na qualidade de trabalho.

Quadro 11 – Testemunho da SG e da DGAE

➤ ICNF (MAM)

3

### Metodologia e Resultados

A avaliação do processo formativo desenvolvido no ICNF, I.P. segue a presente metodologia.

QUADRO 1 -METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DA FORMAÇÃO

Tipo de Avaliação	Nível	Destinatários	Momento	Instrumento	Relatório
Reação	I	Formandos	Final da Ação de Formação	Questionário de Satisfação	Relatório da Ação
		Formadores	Final da Ação de Formação	Questionário de Satisfação	Relatório da Ação
Aprendizagem	II	Formandos	Antes da ação de Formação - Diagnóstico	Entrevista	Relatório da Ação
Resultados	III	Formandos	2 a 3 anos após a formação	Questionário de Avaliação de Impacto	Relatório de Impacto*

\* O questionário de avaliação de impacto da formação foi distribuído por todos os trabalhadores do Instituto, durante o mês de Maio de 2015, através de correio electrónico com hiperligação para o preenchimento. Os resultados decorrentes das respostas obtidas apresentam-se no quadro n.º 2.

QUADRO 2 – RESULTADOS DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO DA FORMAÇÃO

As Ações de Formação Frequentadas Durante os Anos de 2011-2014:	Discordo Totalmente	Discordo	Concordo	Concordo Totalmente	N5/NR
Melhoraram o seu desempenho	4,80%	6,12%	56,12%	18,37%	15,31%
Melhoraram as suas competências	4,12%	4,12%	61,86%	13,40%	16,49%
Permitiram aumentar o volume de trabalho	6,25%	13,54%	44,79%	11,46%	23,96%
Contribuíram para um aumento da eficácia, eficiência e qualidade do trabalho	5,26%	9,47%	53,68%	11,58%	20%

Mais de metade dos inquiridos considera que as ações de formação frequentadas durante o período de análise contribuíram para melhorar o seu desempenho (56,12%), as suas competências (61,86%) e a eficiência e qualidade profissionais (53,68%).

Deste modo, a formação desenvolvida permitiu promover a eficácia, eficiência e qualidade do trabalho desenvolvido e dos serviços prestados.

➤ ADSE (MF)

Quanto à avaliação, para uma melhor perceção da qualidade e interesse da formação externa ministrada, a avaliação faz-se, através do preenchimento, de um questionário pelos trabalhadores quando do regresso ao local de trabalho.

Quadro 12 – Testemunho do ICNF e da ADSE



Por outro lado, reportaram-nos casos em que no final de cada ano é elaborado um relatório de atividades respeitante à formação realizada, com toda a informação respeitante à sua execução.

### Relatório de atividades de execução

#### ➤ EMGFA (MDN)

O EMGFA elabora anualmente o Plano de Cursos e Formação (PCF) em território nacional e no estrangeiro, respeitante ao ano seguinte;

.....

No final de cada ano é elaborado um relatório de atividades respeitante ao PCF, com toda a informação respeitante à sua execução;

Quadro 13 – Testemunho do EMGFA

Ainda no âmbito da gestão da formação, salienta-se, como exemplo de boa prática, a aprovação de um Manual de Procedimentos do Processo de Formação, tendo em vista adequar da melhor maneira a oferta formativa face às necessidades dos trabalhadores e a contribuir para consolidar as linhas estratégicas de qualificação e desenvolvimento das competências profissionais dos recursos humanos.

### Manual de Procedimentos do Processo de Formação

#### ➤ IGDN (MDN)

Neste sentido, para adequar da melhor maneira a oferta formativa, face às necessidades de formação dos trabalhadores, foi elaborado um Manual de Procedimentos do Processo de Formação da IGDN (\*), de forma a contribuir para a consolidação das linhas estratégicas de qualificação e desenvolvimento das competências profissionais dos recursos humanos da IGDN, em particular quanto à identificação e elaboração dos perfis de competências correspondentes a cada uma das funções existentes.

(\*) Aprovado por despacho da IGDN de 13 de dezembro de 2013

Quadro 14 – Testemunho do IGDN

Assim, à semelhança do sucedido no que concerne à falta de estabilidade de uma ferramenta para o diagnóstico de necessidades de formação, também ao nível do critério utilizado na avaliação da formação não houve uma interpretação uniforme, logo, por vezes, ao falar-se de avaliação de impacto, esteve apenas presente a perceção da reação dos formandos ou, quanto muito, a perceção de aprendizagem de alguns conteúdos formativos.

Regra geral, e apesar de haver um esforço em adequar a formação aos objetivos do organismo não é muito frequente que as matérias relacionadas com a formação sejam tratadas como instrumento de desenvolvimento estratégico nos organismos.

A apreciação das atividades realizadas e os resultados qualitativos e quantitativos obtidos no âmbito da aplicação da RCM pelos serviços, conjugados com os dados do INA relativos aos RAF's e execução da formação por si ministrada (SGF), permitem concluir que o contexto de austeridade e alterações políticas que marcaram o período analisado, 2011-2013, acabaram por condicionar a operacionalização da RCM n.º 89/2010, de 17 de novembro.

### **3.4. Atividades não realizadas**

Das ações previstas na RCM para o triénio 2011-2013, não foi possível concluir algumas delas, designadamente: a) as ações cometidas ao INA no domínio do diagnóstico de necessidades de formação (recolha de sugestões dos trabalhadores relativas à formação profissional e elaboração de relatório de identificação de áreas prioritárias); b) a criação de um sistema de identificação de necessidades, programação e avaliação (sem explicitação de entidade responsável); e c) a regulamentação do exercício da função de formador na administração pública.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

### Considerações Finais

Por todo o exposto no presente relatório, entende-se como seguro afirmar que, apesar das mudanças ocorridas no quadro organizacional e de gestão dos recursos humanos, no triénio 2011-2013, e que, de alguma forma, condicionaram a aplicação das medidas de política no domínio da formação profissional consagradas pela RCM nº89/2010, de 17 de novembro, o plano de ação nela definido continua a ser relevante, tanto mais se se considerarem as exigências acrescidas de adaptabilidade dos dirigentes e trabalhadores aos novos contextos de ação.

Neste sentido, e tendo em conta que o presente relatório tomou como eixos estruturantes para a sua elaboração os objetivos principais estabelecidos no Plano de Ação para a Formação Profissional dos Trabalhadores da Administração Pública (2011-2013), passaremos a sistematizar um conjunto de considerações finais em torno de três fatores:

1. Possibilitar o acesso efetivo à formação profissional por todos os trabalhadores da Administração Central do Estado até final de 2013;
2. Adequar a oferta formativa às necessidades dos trabalhadores e organismos;
3. Avaliar o impacto da formação.

No que concerne **o acesso efetivo a formação profissional**:

- Foram identificadas evidências do cumprimento da determinação de incluir, no QUAR de cada organismo, objetivos quantificados de acesso a formação profissional por parte de todos os trabalhadores da administração central. Assim, ainda que as várias alterações orgânicas possam ter dificultado uma avaliação objetiva das taxas de abrangência, é possível concluir que o esforço de permitir o acesso a formação profissional a todos constituiu uma regularidade ao longo do triénio.
- Pese embora este esforço continuado, o aumento da taxa de abrangência da formação profissional relativamente ao universo de trabalhadores foi de cerca de 4 pontos percentuais.

- Foi também evidente que existem carreiras em que o acesso a formação profissional é ainda reduzido como sejam as carreiras de grau de complexidade 1 (assistente operacional). Nestes casos, os serviços reportam dificuldades quer no que respeita ao desenvolvimento de conteúdos formativos adequados às funções desempenhadas por estes profissionais e à disponibilização de formação, quer no que em concreto respeita à disponibilidade destes trabalhadores para frequência de formação.
- A formação realizada em *e-learning* e *b-learning* é ainda proporcionalmente reduzida quando comparada com o volume de formação presencial tendo, contudo, sido possível notar uma variação positiva ao longo do triénio em análise.
- No sentido de aumentar as capacidades de disponibilização de formação, potenciando a melhor utilização dos recursos disponíveis, foi possível identificar um reforço positivo do trabalho em parceria, quer numa lógica de promoção de programas especializados, com universidades e entidades especializadas de formação, quer com outras entidades públicas, partilhando instalações e equipamentos de apoio disponíveis.

#### Quanto à **oferta formativa adequada**:

- Foi assegurada oferta formativa nos domínios considerados prioritários na RCM, designadamente formação inicial, formação para dirigentes, formação em atendimento ao público e formação para melhor utilização das TIC, com taxas de participação relevantes.
- Foi possível apurar que cerca de 46% dos serviços/organismos da administração pública central elaboraram planos de formação recorrendo a procedimentos de identificação de necessidades.
- Todavia, ficou também evidente a inexistência quer de harmonização nas abordagens feitas a esta matéria, quer da análise conjunta sobre a sua maior ou menor adequação aos objetivos a alcançar.

#### No que concerne a **avaliação de impacto da formação**:

- Os serviços da administração pública central avaliam a formação ministrada, predominantemente nas formas de avaliação da reação e aprendizagens.

- Já no que concerne à avaliação de impacto, a inexistência generalizada de um referencial de base, no que respeita à identificação e articulação entre as competências consideradas necessárias ao desempenho dos postos de trabalho e as competências efetivamente existentes nas organizações, comprometeu todo o processo.
- O mesmo se passa relativamente às práticas de avaliação da formação, ou seja, faltaram iniciativas de articulação e análise comparativa das abordagens, técnicas e instrumentos que foram sendo utilizados.
- Por último, também não encontramos evidências de integração da elaboração dos diagnósticos de necessidades de formação nos processos de planeamento e avaliação organizacional, o que compromete igualmente a aplicação posterior de mecanismos de avaliação de impacto dessa mesma formação.

## Recomendações

Para a promoção de uma sociedade do conhecimento e qualificação dos trabalhadores para os desafios da economia digital é fundamental garantir um processo de gestão de recursos humanos coeso e coerente, desde a fase de criação de referenciais de competências, à identificação de necessidades de formação, conceção e acesso a ações de formação e, por fim, medição dos seus efeitos ao nível do desempenho (impacto).

Este desiderato implica que se prospetive uma estratégia orientadora da formação profissional na Administração Pública para o período de 2016-2020, que contemple os objetivos centrais do sistema de formação profissional e um modelo de governação horizontal e vertical do referido sistema. A boa governação implica que se formulem políticas públicas adequadas às necessidades presentes e futuras da sociedade, cuidando simultaneamente dos arranjos institucionais que garantirão a sua efetividade. Assim sendo, recomenda-se que a entidade coordenadora do sistema de formação profissional assuma plenamente o seu papel de regulador do sistema, assegurando que as diferentes entidades que nele intervêm tenham uma prestação de elevada qualidade, geradora de valor público. Os cidadãos exigem rigor e eficácia na utilização dos recursos públicos, e a Administração Pública tem de responder com resultados que possam ser percecionados positivamente pelos cidadãos e empresas.



## ANEXOS





## ANEXO 1

### Relatórios de Atividades de Formação - RAF

A Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas, no âmbito das funções de coordenação do sistema de formação profissional da Administração Pública, nomeadamente as previstas no artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 50/98, de 11 de março, alterado pelos Decretos-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de maio, e n.º 174/2001, de 31 de maio, produziu no triénio 2011-2013 os relatórios anuais de atividades de formação da administração pública (RAF).

Dispondo o INA desta informação, procedeu-se à análise dos dados com a referência à **Administração Central** que engloba a administração direta e indireta do estado (ADIE) no triénio 2011-2013, considerados nos relatórios anuais de atividades de formação da administração pública de forma a evidenciar os indicadores que auxiliaram na avaliação dos resultados da RCM nº 89/2010.

#### Perfil da Amostra – Administração Central

A representatividade da amostra avalia-se pelos relatórios de formação recebidos, pelos serviços e efetivos a que os mesmos correspondem relativamente aos respetivos universos. O universo dos serviços e trabalhadores são valores apurados e reportados a 31 de dezembro, com base no Sistema de Informação de Organização do Estado (SIOE)<sup>9</sup>.

Apresenta-se o Quadro, resumo do âmbito do universo de referência do RAF – Administração Central (trabalhadores - relação jurídica de emprego e serviços) nos anos 2011, 2012 e 2013.

---

<sup>9</sup> O universo considerado para o RAF é diferente do universo das administrações públicas (nas óticas de contas nacionais e jurídica).

**Quadro - Universo RAF – Administração Central (trabalhadores - relação jurídica de emprego e serviços)**

	2011	2012, 2013
Integra	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ADIE – PCM, Ministérios (serviços da ADE e AIE);</li> <li>• Sector da Saúde – Estabelecimentos de Saúde SNS e Estabelecimentos de Saúde EPEs (trabalhadores com RCTFP);</li> <li>• Universidades Fundação (trabalhadores com RCTFP);</li> <li>• Instituições sem fins lucrativos: apenas Santa Casa da Misericórdia e Casa Pia (trabalhadores com RCTFP);</li> <li>• Órgãos de Soberania.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ADIE – PCM, Ministérios (serviços da ADE e AIE);</li> <li>• Sector da Saúde – Estabelecimentos de Saúde SNS e Estabelecimentos de Saúde EPEs (todos os trabalhadores- RCTFP e CIT);</li> <li>• Universidades Fundação (todos os trabalhadores - RCTFP e CIT);</li> <li>• Instituições sem fins lucrativos: apenas Santa Casa da Misericórdia e (todos os trabalhadores - RCTFP e CIT) e Casa Pia;</li> <li>• Órgãos de Soberania.</li> </ul>
N/ Integra	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gabinetes de Apoio aos Membros do Governo;</li> <li>• Entidades Públicas Empresariais;</li> <li>• Fundações de Direito Privado;</li> <li>• Entidades Reguladoras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gabinetes de Apoio aos Membros do Governo;</li> <li>• Entidades Públicas Empresariais;</li> <li>• Fundações de Direito Privado;</li> <li>• Entidades Reguladoras;</li> <li>• Assembleia e Presidência da República;</li> <li>• Empresas;</li> <li>• Instituições sem fins lucrativos;</li> <li>• Fundos Autónomos;</li> <li>• Entidades Administrativas Independentes, Órgãos Consultivos e Estruturas de Missão (1).</li> </ul>

Nota: Emprego de acordo com o universo de referência do Relatório de Atividades de Formação (RAF). O universo das administrações públicas (nas óticas de contas nacionais e jurídica) é diferente do considerado para o RAF.

(1) Analisado e validado por setor/ministério com o respetivo interlocutor.

As amostras do RAF da Administração Central no triénio 2011-2013, são consideradas amostragens representativas, quer em relação ao número de serviços abrangidos quer em relação ao número de trabalhadores.

Representatividade da Amostra da AC (%)	2011	2012	2013
Serviços <sup>10</sup> .	74,4%	79,2%	89,0%
Trabalhadores <sup>11</sup> .	85,9%	82,7%	88,9%

---

<sup>10</sup> Rácio entre o número de serviços que responderam ao inquérito e o número de serviços do universo considerado para o RAF, calculado por cada ano (2011, 2012, 2013).

<sup>11</sup> Rácio entre o número de trabalhadores dos serviços que responderam ao inquérito e o número de trabalhadores dos serviços do universo de referência, calculado por cada ano (2011, 2012, 2013).







## ANEXO 2

### Ata da reunião realizada com a Rede Interlocutores RAF

#### Reunião sobre avaliação da RCM nº89/2010

5 de maio de 2015

Na passada 3ª feira, dia 5 de maio, às 10H, no INA, reuniu a rede de interlocutores RAF com o objetivo de discutir as possibilidades de avaliação da RCM nº89/2010, à luz da experiência e informação produzida ao nível de cada área ministerial.

Após a introdução feita pela Dra. Mafalda Lopes dos Santos, Diretora-Geral do INA, em que se lembrou quais são os objetivos e ações inscritas na RCM, foi pedido que cada um dos presentes identificasse quais os contributos que, na sua perspetiva e tendo em conta informação disponível e eventuais análises já realizadas na sua área, poderão ser mobilizados para este processo de avaliação.

Antes das intervenções dos interlocutores presentes a equipa do INA informou ainda sobre a informação de que já dispomos, organizada por ministério, resultante quer da elaboração dos relatórios de atividades de formação (RAF) quer da realização de oferta formativa identificada na RCM, e que pode ser utilizada para este processo de avaliação, designadamente:

- a) Percentagem de organismos com plano de formação anual e respetiva taxa de execução
- b) Caracterização das ações de formação em termos de:
  - a. Modalidade (inicial/contínua)
  - b. Regime (presencial, *e-learning*, *b-learning*, no posto de trabalho)
  - c. Tipo (Interna/Externa), com identificação da formação interna realizada no âmbito de protocolos com entidades credenciadas
  - d. Áreas de formação, em que se integra a “informática”
- c) Volumes de formação nas ações criadas em resposta ao estipulado na RCM, como:
  - a. Formação inicial para as carreiras gerais
  - b. Formação para dirigentes
  - c. Formação em atendimento ao público

Tendo em conta que no âmbito da RCM, os objetivos do plano de ação são:

1. Permitir o acesso efetivo à formação profissional por parte de todos os trabalhadores que exercem funções públicas na Administração Central do estado até final de 2013
2. Adequar de forma eficaz a oferta formativa às necessidades operacionais dos trabalhadores e dos serviços
3. Avaliar o impacto da formação na produtividade dos trabalhadores e na qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas

Constatou-se, a partir das intervenções de todos os presentes, e relativamente aos objetivos definidos, que:

- a) O triénio 2011-2013, contexto temporal de aplicação da RCM, veio a mostrar-se particularmente turbulento com a implementação de programas de ação e medidas com fortes impactos nas orgânicas e mapas de pessoal dos organismos públicos (PREMAC, Memorando da TROIKA, Redução de Pessoal na AP); estas condicionantes marcaram inevitavelmente a concretização dos objetivos identificados na RCM, principalmente os objetivos 2 e 3
- b) Relativamente ao objetivo 1 houve um investimento generalizado na definição anual de objetivos quantificados de formação visando o cumprimento da meta estabelecida; no entanto há situações diferenciadas quanto à perceção do grau de abrangência do universo por razões várias, nomeadamente:
  - a. Universos instáveis, por mudanças nas orgânicas dos ministérios e processos de extinção e fusão de organismos públicos
  - b. Grande mobilidade de trabalhadores
  - c. Diferentes perceções sobre os tipos de formação a considerar para este efeito
- c) Quanto ao objetivo 2, e apesar das circunstâncias em que decorreu a aplicação desta RCM, foi possível desenvolver algumas iniciativas no sentido da sua concretização, a saber:
  - i. Promoção de protocolos de parceria dos órgãos da AP, entre si, e com entidades credenciadas
  - ii. Novas ofertas de formação (dirigentes, atendimento ao público, formação inicial geral e específica para as carreiras gerais, melhor utilização das TIC)
  - iii. Reforço da utilização das TIC na aprendizagem



iv. Definição de planos de formação referenciados à identificação de necessidades feita com a participação dos trabalhadores e respetivos dirigentes

d) No relativo ao objetivo 3 não houve grandes avanços dadas as condicionantes antes enunciadas

Assim, dada a necessidade de se proceder à avaliação da RCM até ao princípio do mês de junho, em linha com o desenvolvimento da estratégia Portugal 2020, e no sentido de se conseguir valorizar toda a informação e conhecimento entretanto produzidos nas diferentes áreas, relativamente às atividades de formação desenvolvidas, acordou-se que irão enviar ao INA, tão cedo quanto possível, os contributos que puderem, principalmente no que respeita a:

- a. Definição anual de objetivos quantificados de formação e grau de abrangência do universo de trabalhadores da AP
- b. Iniciativas de gestão da formação no sentido de adequar a oferta formativa às necessidades operacionais dos trabalhadores e serviços (identificação de necessidades, programação e avaliação)



## Anexo 3

### Percentagem de número de trabalhadores que frequentaram ações de formação

Analisando as amostras do total de trabalhadores da Administração Central por anos, calculou-se as percentagens referentes aos que frequentaram ações de formação <sup>12</sup>.

**2011** Dos 492.941 trabalhadores que constituem a amostra, 184.864 frequentaram formação durante o ano de 2011, o que corresponde **43,7%** daquele universo.

**2012** Dos 426.104 trabalhadores que constituem a amostra, 185.639 frequentaram formação durante o ano de 2012, o que corresponde **43,6%** daquele universo.

**2013** Dos 441.241 trabalhadores que constituem a amostra, 192.811 frequentaram formação durante o ano de 2013, o que corresponde **43,7%** daquele universo.

---

<sup>12</sup> Rácio entre o número de trabalhadores que participaram em ações de formação profissional e o número de trabalhadores da amostra.



## Anexo 4

### Volume de formação

O número de horas de formação entendido como o volume de formação é o número de horas de cada ação a multiplicar pelo número de trabalhadores que a frequentaram.

Em 2013 o valor global da formação para a Administração Central foi de 8.972.271 horas. Comparativamente ao ano de 2012 houve um decréscimo de 70% e em relação a 2011 de 11,3%.

2011	2012	2013
10.116.829 horas	30.237.382 horas	8.972.271 horas

O valor global do volume de formação da Administração Central do ano de 2012 deve-se ao facto de ter havido um elevado volume de formação do MDN (23.473.678) que se destaca com o valor mais alto dentro da ADIE e ao grande número de efetivos das Forças Armadas, tendo esta realidade um forte impacto nos dados globais – ver Quadro Volume de Formação por ministério



## Anexo 5

### Tipo de formação (Interna/Externa)

Quanto ao tipo de ação desenvolvida a formação classifica-se em interna e externa.

A *Formação Interna* é a formação organizada e desenvolvida internamente ou em cooperação com entidades externas através de protocolos com regras próprias.

A *Formação Externa* é a formação que é promovida por entidades que organizam iniciativas ou vendem formação com interesse para a melhoria da qualificação profissional dos recursos humanos.

Foram definidos dois tipos de Lista para o campo «Entidade Formadora» condicionados ao facto de ser «interna» ou «externa».

#### Formação interna

##### Lista «Entidade Formadora»

- Própria Entidade
- Protocolo INA
- Protocolo Fundação CEFA
- Protocolo Universidades
- Protocolos Centros de Formação
- Outros Protocolos

#### Formação externa

##### Lista «Entidade Formadora»

- INA
- Fundação CEFA
- Outras Entidades Públicas
- Empresa de Formação
- Escolas ou Universidades
- Associação Sindical ou Profissional
- Empresa Fornecedora de Equipamento/Instrumento de trabalho
- Outras

Na Administração Central, nos anos 2012 e 2013 o tipo de formação apresentou as seguintes percentagens por ano:

		2012		
Formação Interna	%	Formação Externa	%	Total
28.477.960	94,2%	1.759.423	5,8%	30.237.382
		2013		
Formação Interna	%	Formação Externa	%	Total
7.209.535	80,4%	1.762.735	19,6%	8.972.271





## Anexo 6

### Volume de formação realizada em regime (presencial, e-learning, b-learning, posto de trabalho)

**2011** Na maior parte dos ministérios, o volume de formação em *regime presencial* superou os 92%, com exceção do MNE (71,3%), PCM (81,7%) e MF (85%). Assim, foram estes ministérios que alcançaram as percentagens mais elevadas na formação em *regime a distância* ou *e-learning*, o MF (14,3%), o MNE (10,1%) e a PCM (6,7%).

Relativamente à formação ministrada em regime *misto/blended learning* sobressaíram a PCM (11,7%) e o MEC (10,3%).

**2012** Também no ano de 2012 na maior parte dos ministérios o volume de formação em *regime presencial* superou os 90%, com exceção da PCM (76,6%), MF (77,3%), MEE (82,1%) e MAMAOT (84,8%).

Quanto à formação em *regime a distância* ou *e-learning* destacaram-se também com percentagens significativas o MF (21,7%) e o MEE (17,1%), registando a generalidade dos ministérios percentagens reduzidas.

Relativamente à formação ministrada em regime *misto/blended learning* sobressaíram a PCM (13,1%), o MAMAOT (9,6%) e o MEC (6,6%).

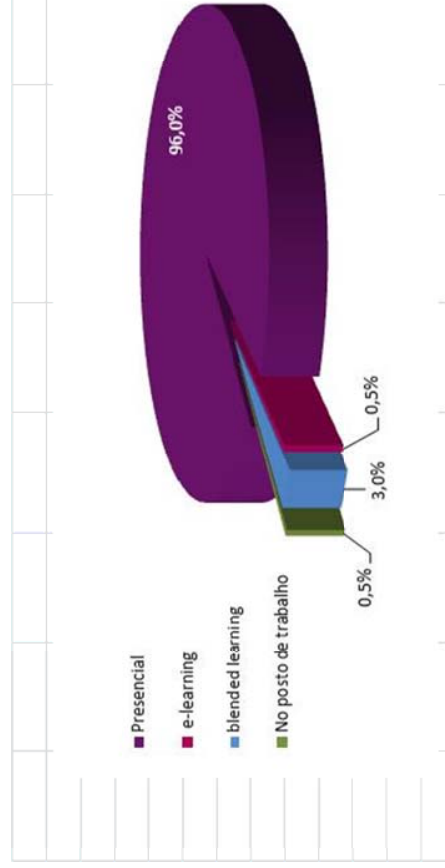
**2013** Em mais de metade dos ministérios, o volume de formação em *regime presencial* superou os 90%, com exceção do MSESS (78,8%), do MAOTE (70,2%), do ME (67,2%) e do MF (53,8%).

Quanto à formação em *regime a distância* ou *e-learning* destacaram-se também com percentagens significativas o MF (21,1%) e o MAOTE (12,5%), registando a generalidade dos ministérios percentagens reduzidas.

Relativamente à formação ministrada em regime *misto/blended learning* sobressaíram o MF (25%) e o MSESS (17,5%)

### Volume de Formação por Regime, por ministério – Administração Central

	2011/2012					2011					2012				
	Presencial	%	A distância /e-learning	%	Total	Presencial	%	A distância /e-learning	%	Total	Presencial	%	A distância /e-learning	%	Total
Ministério da Administração Interna	2.347.291	97,5%	9.049	0,4%	2.406.523	2.469.399	94,8%	134.999	5,2%	2.604.529	2.469.399	94,8%	134.999	5,2%	2.604.529
Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ord. do Território	147.330	92,2%	5.342	3,3%	159.822	98.436	84,8%	5.209	4,5%	116.140	98.436	84,8%	5.209	4,5%	116.140
Ministério da Defesa Nacional	3.444.609	99,9%	30	0,0%	3.446.639	23.439.783	99,9%	200	0,0%	23.473.678	23.439.783	99,9%	200	0,0%	23.473.678
Ministério da Economia e do Emprego	148.635	99,2%	1.954	1,2%	159.489	124.453	82,1%	25.929	17,1%	151.671	124.453	82,1%	25.929	17,1%	151.671
Ministério da Educação e Ciência	1.897.250	88,7%	7.059	0,3%	2.140.149	1.494.332	92,2%	14.851	0,9%	1.620.138	1.494.332	92,2%	14.851	0,9%	1.620.138
Ministério da Justiça	300.531	97,8%	108	0,0%	307.146	340.483	98,5%	808	0,2%	345.782	340.483	98,5%	808	0,2%	345.782
Ministério da Saúde	1.045.682	98,7%	212	0,0%	1.059.607	1.441.699	99,2%	327	0,0%	1.453.595	1.441.699	99,2%	327	0,0%	1.453.595
Ministério da Solidariedade e da Segurança Social	164.010	97,9%	1.816	1,1%	167.544	108.526	93,5%	2.459	2,1%	116.123	108.526	93,5%	2.459	2,1%	116.123
Ministério das Finanças	124.924	85,0%	20.973	14,3%	146.996	199.935	77,3%	56.012	21,7%	258.534	199.935	77,3%	56.012	21,7%	258.534
Ministério dos Negócios Estrangeiros	15.686	71,3%	2.230	10,1%	22.010	16.071	97,0%	10	0,1%	16.561	16.071	97,0%	10	0,1%	16.561
Órgãos de Soberania	20.309	59,3%	0	0,0%	34.240	26.082	82,7%	3.342	10,6%	31.533	26.082	82,7%	3.342	10,6%	31.533
Presidência do Conselho de Ministros	54.439	81,7%	4.441	6,7%	66.666	37.595	76,6%	4.711	9,6%	49.100	37.595	76,6%	4.711	9,6%	49.100
<b>Administração Central</b>	<b>9.710.686</b>	<b>96,0%</b>	<b>53.212</b>	<b>0,5%</b>	<b>10.116.829</b>	<b>29.796.793</b>	<b>98,5%</b>	<b>248.855</b>	<b>0,8%</b>	<b>30.237.382</b>	<b>29.796.793</b>	<b>98,5%</b>	<b>248.855</b>	<b>0,8%</b>	<b>30.237.382</b>



	2013				2013				Total
	Presencial	%	A distância /e-learning	%	Regime Misto/ b-learning	%	No p. trabalho	%	
Ministério da Administração Interna	907.379	93,5%	2.786	0,3%	60.124	6,2%	172	0,0%	970.461
Ministério da Agricultura e do Mar	100.856	90,8%	6.778	6,1%	1.829	1,6%	1.593	1,4%	111.056
Ministério da Defesa Nacional	3.499.338	99,9%	125	0,0%	2.708	0,1%	0	0,0%	3.502.170
Ministério da Economia	65.533	67,2%	0	0,0%	396	0,4%	31.567	32,4%	97.496
Ministério da Educação e Ciência	2.300.464	94,9%	34.308	1,4%	83.958	3,5%	5.832	0,2%	2.424.562
Ministério da Justiça	294.671	99,0%	1.291	0,4%	1.791	0,6%	0	0,0%	297.753
Ministério da Saúde	812.684	97,9%	1.064	0,1%	8.021	1,0%	8.765	1,1%	830.533
Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social	174.706	78,8%	6.939	3,1%	38.670	17,5%	1.272	0,6%	221.586
Ministério das Finanças	122.534	53,8%	47.904	21,1%	56.860	25,0%	270	0,1%	227.568
Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia	20.063	70,2%	3.558	12,5%	1.585	5,5%	3.364	11,8%	28.569
Ministério dos Negócios Estrangeiros	26.640	95,7%	1.026	3,7%	180	0,6%	0	0,0%	27.846
Órgãos de Soberania	38.305	52,8%	29.357	40,5%	4.750	6,5%	138	0,2%	72.550
Presidência do Conselho de Ministros	149.564	93,4%	6.772	4,2%	3.705	2,3%	80	0,0%	160.121
<b>Administração Central</b>	<b>8.512.735</b>	<b>94,9%</b>	<b>141.907</b>	<b>1,6%</b>	<b>264.576</b>	<b>2,9%</b>	<b>53.053</b>	<b>0,6%</b>	<b>8.972.271</b>

