

AGRADECIMENTOS

Apesar de este ser o espaço mais discreto deste projecto, gostaria de realçar a importância para mim, para que possa sempre recordar aqueles que tornaram possível este trabalho e que, sem dúvida não serão esquecidos: o Professor António Casimiro Ferreira, meu orientador, competente e empenhado, sempre disponível. Aos meus amigos que sempre compreenderam as minhas ausências, em especial à minha amiga Gabriela e à minha amiga Cristina Dias que sempre me deram muito força. Aos colegas que conheci no Mestrado e dos quais, hoje sou amiga, em especial à minha colega e amiga Tânia Alheio.

INDICE

1. Introdução	6
2. Apresentação da Organização – Instituto do Emprego e Formação Profissional	8
2.1. Qual a Missão de uma Organização Pública	12
2.2. A Missão do IEFP	13
2.3. Metas/Objectivos do IEFP	15
2.4. Estrutura Organizacional	16
3. Notas para uma Sociologia de Competências	18
3.1. SIADAP <i>versus</i> Qualidade	23
3.1.1 Avaliação de Desempenho	24
3.2. Estrutura de Competências Reais	27
3.3. Estrutura de Competências Desejáveis	32
3.4. Qualidade no Atendimento	33
3.4.1 A Que é Efectuada	46
3.4.2 A Que é Desejável	47
4. Conclusão	49

RESUMO

O Instituto do Emprego e Formação Profissional enquanto organismo público tem responsabilidades acrescidas para com os cidadãos e a sociedade em geral. A abordagem à qualidade e competências tem sido predominante nos últimos anos. Apesar de as normas existirem pouco tem sido feito, ou melhor colocado em prática pelos dirigentes, no entanto, muito é exigido. É importante saber que a Administração Pública ao legislar o IEFP tem que colocar em prática, mas os condicionantes estruturais e políticos nem sempre permitem que um processo de mudança decorra com a celeridade necessária e por sua vez os trabalhadores sejam envolvidos no sistema. Uma organização como o IEFP não deve ser dirigida só com a preocupação dos números de desempregados baixarem, uma vez que não é só desses números que a instituição desenvolve o seu trabalho. Pretende-se assim dar a conhecer que tipo de organização é o serviço público de emprego, como promove a qualidade de atendimento aos seus utentes/clientes, as competências que existem e que são necessárias para se tornar um serviço de excelência.

ABSTRACT

The IEFP has increased responsibilities towards citizens and society in general. In the last few years an approach to quality issues and competences has been made.

Although the existence of service instructions/norms is a fact, the ruling management does not put into practice these norms but they do have high expectations from workers.

When the Public Administration legislates, the IEFP puts into practice but the political and structural conditionings do not always allow the changing process to be swift and do not permit the workers to be involved in the process.

An organization like the IEFP should not be run solemnly with a number-orientated concern to lower unemployment numbers because the scope of its action is larger than that.

Acknowledgment of the following is intended:

- What type of organization the Public Service Employment Department is.
- The quality of its user/client service.
- The competences that exist to make it a service of excellence.

Lista de abreviaturas:

IFPA – Instituto de Formação Profissional Acelerada

FDMO – Fundo de Desenvolvimento de Mão-de-Obra

SNE – Serviço Nacional de Emprego

CNP – Catálogo Nacional de Profissões

OIT – Organização Internacional de Trabalho

DGE – Direcção Geral do Emprego

DGPE – Direcção Geral de Promoção do Emprego

IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional

PRACE – Programa de Reforma da Administração Central do Estado

QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilidade

CD – Conselho Directivo

SIADAP – Sistema Integrado da Avaliação do Desempenho da Administração Pública

D.L. – Decreto-Lei

MTSS – Ministério do Trabalho e da Solidariedade

I. INTRODUÇÃO

As sociedades modernas, com as suas características de elevada capacidade de mudança e de inovação, exigem uma Administração Pública activa, atenta e maleável, que seja capaz de acompanhar e enquadrar o ritmo de evolução económica, política e social de que fazem parte.

A capacidade de resposta desta nova Administração assenta, em larga medida, nos seus funcionários e agentes, agindo livre e responsabilmente na organização a que pertencem, e em articulação e colaboração crescente próxima com o corpo social de que fazem parte.

É neste espaço de liberdade individual e colectiva que os valores deontológicos do serviço público assumem uma nova importância e significado, seja pela acentuação de uma dinâmica interna de funcionamento referenciada ao interesse público, seja pelo reforço da credibilidade junto dos cidadãos, seja ainda pela afirmação do espírito de missão e valorização da ideia de serviço público.

A afirmação dos direitos e garantias dos cidadãos que tem norteado a acção governativa em matérias como o Código do Procedimento Administrativo e outras medidas legais tem como pressuposto a existência de valores éticos de serviço público que devem inspirar o comportamento dos funcionários, os quais, embora não expressos, são há muito princípios da função pública que há que explicitar.

A introdução da qualidade na Administração Pública portuguesa teve como origem uma Carta para a Qualidade dos Serviços Públicos, dirigida aos vários organismos e serviços que a compõem, em 28 de Outubro de 1993 (XII Governo Constitucional).

Os programas de alguns Governos têm dado ênfase à necessidade de uma modernização na Administração Pública, concretamente, à melhoria da qualidade dos produtos e serviços prestados aos cidadãos, no entanto, a criação do Sistema de

Qualidade em Serviços Públicos é publicado através do Decreto-Lei nº 166/99 de 13 de Maio. Este diploma cria a qualidade em serviços públicos enquanto filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação dos procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos.

Novo compromisso assumido no Programa do XII Governo, a Carta Deontológica do Serviço Público, a mesma integra os valores essenciais do serviço público e um conjunto de regras de conduta nas relações com os cidadãos, com a própria Administração e com o poder político que constitui uma afirmação da consideração e dignidade da função pública e o reconhecimento do eminente valor moral e social do serviço que se presta aos outros (Resolução do Conselho de Ministros nº 18/93).

Nos últimos vinte anos, a administração pública portuguesa sofreu profundas mudanças, tendo começado as suas reformas pela via legislativa, consagrando grandes princípios fundamentais em matéria organizativa e procedimental administrativa na Constituição da República Portuguesa (CPR) e no Código do Procedimento Administrativo (CPA). O artigo 267º da CRP veio estabelecer que a administração pública será estruturada de modo a aproximar os serviços das populações, a evitar a burocratização. Por outro lado, o CPA exige da administração pública um comportamento organizacional adequado e voltado para a modernização administrativa, elencando aqui alguns dos princípios gerais:

- Princípio da Desburocratização e da Eficiência – A administração deve ser estruturada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada, a fim de assegurar a economia, a celeridade e a eficiência das suas decisões;
- Princípio da Colaboração da Administração com os Particulares – a prestação de esclarecimentos e informações aos particulares e no apoio e estímulo às suas iniciativas e recepção das suas sugestões e informações.

As referências à modernização, à qualidade e competências da administração pública nos últimos anos têm-se multiplicado, desde medidas legislativas relativas ao funcionamento da administração, a discursos, a debates, anúncios e medidas legislativas de carácter estrutural tem sido publicado.

No entanto, o Instituto do Emprego e Formação Profissional, enquanto organismo público de gestão indirecta do Estado, e à semelhança da administração directa, tem emanado diversas normas, mas as colocadas em prática têm sido poucas. De referir que, no âmbito do Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), quer tenha sido no ano de 2008 ou no ano de 2009, o IEFP não tem conseguido cumprir alguns dos seus objectivos, mais concretamente no que diz respeito à área de recursos humanos – objectivo 14 do QUAR de 2008 – no qual pretende implementar um modelo de gestão por objectivos que pressupõe o mapeamento de todos os processos de

trabalho, bem como a identificação dos agentes necessários e envolvidos na sua realização e a identificação das competências necessárias à maximização do seu desempenho profissional, com a garantia da qualidade necessária, concluindo-se que nesta área quase nada foi feito.

Fazendo um balanço concreto, a preocupação principal foi a implementação do Sistema de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP), para os trabalhadores no segundo semestre de 2008.

Assim, como se poderá verificar no ponto 3 – Sociologia das Competências - deste trabalho, vai ser identificado o que são competências e qualidade que devem ser a base de uma organização pública, mais concretamente, os Serviços Públicos de Emprego Nacional. O IEFP, tem como um dos objectivos da sua missão tornar-se num serviço público de excelência. De seguida, irá ser feita uma apresentação do IEFP, qual a sua missão, a sua estrutura orgânica e os seus objectivos, através do levantamento das competências e da qualidade dos serviços que presta, e propor como se pode atingir a excelência.

2 - APRESENTAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO – INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL, (IEFP)

Em Portugal, nos princípios dos anos 30, era urgente resolver os problemas de emprego que surgiam, em virtude do desemprego que se fazia sentir como reflexo da crise económica.

Assim, em 1932 foi criado o “Comissariado e o Fundo de Desemprego”, fruto de um relatório efectuado em 1931, que teve como objectivo determinar o volume de desempregados. No entanto, fazia-se crer que a crise era temporária tal como seria a sua resolução.

As entidades públicas ou privadas que colocassem trabalhadores inscritos, desde que requisitados ao Comissariado poderiam beneficiar de 50% das remunerações, no máximo de 3 dias por semana, desde que fossem acrescidos ao número normal de trabalhadores. Os encargos eram suportados pelo “Fundo de Desemprego”, que foi criado com receitas próprias resultantes da contribuição de 3% sobre as remunerações pagas aos trabalhadores, correspondendo 1% á entidade patronal e 2% ao trabalhador. O Fundo de Desemprego passou a existir como “o banco das obras públicas”.

Com a chegada da industrialização a Portugal, é a partir de 1962 que os serviços públicos de emprego começam a dar os primeiros passos, fruto do processo de reorganização industrial, onde começava a ser visível o desemprego.

Verificava-se então que Portugal tinha um grande défice de trabalhadores sem habilitações adequadas que estavam a ser confrontados com o desemprego. Era urgente a reestruturação do mercado de mão-de-obra e a reclassificação do pessoal operário, surge assim o “Instituto de Formação Profissional Acelerada” (IFPA) (D.L. n° 44538, de 23 de Agosto de 1962). Foi criado com o objectivo de qualificar trabalhadores num curto espaço de tempo (4 a 8 meses), em profissões integradas em áreas prioritárias como, por exemplo, madeiras, construção civil, electricidade e metalomecânica.

O desemprego involuntário constituía um grave problema social e nem a reconversão levada a cabo pelo IFPA, nem os subsídios aos trabalhadores desempregados por parte do FDMO eram por si só capazes de fazer parar a crise e o movimento emigratório.

Era necessário que o trabalhador desempregado colaborasse também na sua própria recuperação e/ou reconversão profissional. Assim, havia necessidade de criar os meios adequados ao encaminhamento dos desempregados para os serviços de recuperação ou directamente para os empregos disponíveis noutras empresas.

No contexto socioeconómico em que se vivia (1965), é promulgado o Decreto n° 42731, criando no Ministério das Corporações e Previdência Social o “Serviço Nacional de Emprego” (SNE) com a atribuição de estudar e organizar o funcionamento do mercado de emprego, de acordo com orientações internacionais da época, tendo em vista o enquadramento da política emigratória na política nacional de emprego, elaborar o Catálogo Nacional das Profissões (CNP) e organizar os Serviços de Colocação e Orientação Profissional.

Foi então que a Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, convocada em Genebra pelo Conselho de Administração do *Bureau International du Travail*, reuniu-se a 17 de Junho de 1964, e considerou que:

- a declaração de Filadélfia reconhece a obrigação solene para a OIT auxiliar, nos diversos países do mundo, a execução de programas de que resulte o *pleno emprego* e a elevação dos níveis de vida, e que no seu preâmbulo prevê a *luta contra o desemprego* e a garantia dum *salário* que assegure condições de vida convenientes.

Por outro lado, a Declaração de Filadélfia incumbe à OIT examinar e considerar repercussões das políticas económicas e financeiras sobre a política de emprego, à luz do objectivo fundamental, que segundo o qual *todo o ser humano, seja qual for a sua raça, crença ou sexo, tem direito de procurar o seu bem-estar material e o seu progresso espiritual em condições de liberdade e dignidade, na segurança económica e com igualdade de oportunidades*, e considerando que a Declaração Universal dos Direitos do Homem prevê “todo o homem tem direito a trabalho, à livre escolha do seu trabalho, a condições justas e satisfatórias de trabalho, e à protecção contra o desemprego”.

Assim, e com vista a estimular o crescimento e desenvolvimentos económicos, elevar os níveis de vida, corresponder às necessidades de mão-de-obra e resolver o problema do desemprego e subemprego, que cada Membro da OIT deverá declarar e aplicar uma política activa com vista a promover o *pleno emprego, produtivo e livremente escolhido*.

Portugal adopta em 1964 a Recomendação (122) sobre política de emprego, que tinha duplo objectivo das medidas: adaptação às modificações de estrutura¹ (era necessário tirar a maior vantagem do progresso económico e técnico), e proteger, contra as perdas financeiras e outros inconvenientes, os grupos de pessoas e os indivíduos cujos empregos foram atingidos pelas modificações de estrutura.

Era importante, todos os Membros adoptarem, na medida em que permitissem o aumento dos seus recursos e do nível de desenvolvimento económico, tendo em conta as normas internacionais sobre segurança social e as medidas destinadas a ajudar durante todo o período de desemprego, a prover as suas necessidades essenciais, bem como, a organização de um *serviço de emprego eficaz*, tendo em conta as disposições da convenção e da recomendação sobre o serviço de emprego (1948)

A Recomendação 122 faz ainda referência:

- à necessidade de nos países em vias de desenvolvimento a política de emprego ser um elemento essencial para estimular o aumento dos rendimentos nacionais e a sua repartição equitativa, onde os Membros deveriam pedir o parecer dos empregadores e dos trabalhadores das suas organizações, a fim de elaborarem a aplicação da política nacional de desenvolvimento económico e os diversos aspectos da política social;
- os empregadores e os trabalhadores dos sectores público e privado, assim como as suas organizações, deveriam tomar todas as medidas possíveis com vista a promover o *pleno emprego produtivo e livremente escolhido*;
- os Membros deveriam cooperar, se necessário com o auxílio de organizações intergovernamentais e outras organizações internacionais, numa acção internacional com vista a facilitar a realização dos objectivos da política de emprego, e deveriam, na sua política económica interna, *esforçar-se por não tomar medidas que exerçam um efeito desfavorável sobre a situação de emprego e a estabilidade económica geral nos outros países, principalmente nos que se encontrem em vias de desenvolvimento*.

Todos os Membros da OIT e as suas organizações de empregadores e de trabalhadores interessados, na medida em que isso seja possível, deviam guiar-se pelas disposições da Recomendação 122.

¹ Modificações de longa duração e de grande importância que apresentam a forma de variações na procura, do aparecimento de novos recursos nacionais ou estrangeiros.

Em 24 de Maio de 1972 é publicado o Decreto-Lei nº 174 que ratifica a Convenção nº 88 – relativa à Organização do Serviço de Emprego. Após a Conferência Geral da OIT, convocada em S. Francisco pelo Conselho de Administração da Repartição Internacional de Trabalho e reunida a 17 de Junho de 1948, decidiu que as diversas propostas apresentadas relativas à organização do serviço de emprego, tomariam a forma de uma convenção internacional. Os países onde esta Convenção estivesse em vigor “devem manter ou procurar que seja mantido um serviço público e gratuito de emprego”, definindo a organização e estrutura dos serviços públicos de emprego.

É com a Revolução de 25 de Abril de 1974, que o Ministério das Corporações e Previdência Social passa a designar-se Ministério do Trabalho e é dotado de uma nova estrutura, ficando o Fundo de Desemprego em substituição do Comissariado para o Desemprego e mantido o FDMO na dependência do Ministério do Trabalho. Assim, no âmbito deste Ministério são ainda criadas as Secretarias de Estado do Trabalho, do Emprego e da Emigração. Na estrutura da Secretaria de Estado do Emprego são criadas duas Direcções Gerais: a do Emprego (DGE) e de Promoção de Emprego (DGPE). É à DGE que são cometidas as atribuições do Serviço Nacional de Emprego (SNE), que é extinto.

Com a publicação do Decreto-Lei nº 519-A2/79 de 29 de Dezembro é criado o Instituto do Emprego e Formação Profissional, (IEFP). É dotado de autonomia administrativa e financeira, revestindo a forma de serviço personalizado do Estado, para o qual são transferidas as competências da DGE, da DGPE e do Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra.

O IEFP é criado com o objectivo de integrar num único organismo a execução das políticas de emprego e formação profissional, de forma a conseguir não só uma maior racionalidade e operacionalidade, mas também uma aproximação efectiva à diversidade das regiões nacionais.

A 31 de Julho de 1980 Portugal ratifica a Convenção nº 122 da OIT, através do decreto nº 54, relativa à Política de Emprego, e a 2 de Agosto a Convenção nº 142, relativa ao Papel da Orientação Profissional e da Formação Profissional na Valorização dos Recursos Humanos através do Decreto nº 62.

A Lei Orgânica do IEFP, onde estão definidas as suas atribuições e os respectivos serviços é publicada a 20 de Maio de 1982, através do Decreto-Lei nº 193, que foi revogada em 2007, em virtude de a Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e Solidariedade ter sido alterada pelo Decreto-Lei nº 211/2006 de 27 de Outubro. É assim publicada a nova Lei Orgânica do IEFP, através do D.L. nº 213/2007 de 29 de Maio, devido às novas orientações do PRACE e dos novos objectivos do XVII

Governo Constitucional. A actual Lei introduz alterações significativas na estrutura e organização internas, racionalizando o emprego de recursos e garantindo ganhos de eficiência e eficácia, além dos objectivos e atribuições adstritos à organização, mantendo uma gestão tripartida bem como a estrutura de serviços desconcentrada (www.iefp.pt).

No PRACE, D.L. nº 214/2007 de 29 de Maio, é revisto o Estatuto do IEFP que vigorava desde 1985, em virtude do Programa do XVII Governo Constitucional ter como objectivo “melhorar a qualidade dos serviços prestados, de simplificar procedimentos, de racionalizar custos e de contribuir para a aproximação entre a Administração e os cidadãos”.

2.1 Qual a Missão de uma Organização Pública

As organizações públicas para conseguirem chegar ao seu destino devem saber para onde se dirigem, e qual o caminho que deverão percorrer e como o deverão fazer. Os dirigentes das organizações “fazem-no em todas as direcções”, porque não enunciaram claramente a sua missão, ou não assumiram essa missão como a sua principal referência.

A missão deve estar bem elaborada porque é através dela que os funcionários e dirigentes da organização irão perceber quais são as suas tarefas diárias, e nesse seguimento qual a sua importância e participação na realização dos objectivos globais que estão cometidos à organização.

O conceito de missão ocupa uma posição central na análise das organizações complexas (Terry, 1995).

A missão é a âncora, porque responde às perguntas: “Porque existimos? Qual o objectivo que justifica a existência da organização?” Normalmente, a missão inclui também a resposta às seguintes questões: - O que somos?, O que fazemos?, Por que o fazemos?, Para quem (ou com quem) o fazemos?, Como o fazemos?.

A missão dá um significado à actividade das pessoas, é como se se tratasse de um contrato social entre o funcionário e a organização, porque proporciona aos funcionários uma linha de orientação.

Formalmente, a missão é elaborada pela gestão de topo, e deve traduzir-se numa afirmação simples (mas não superficial), que seja compreendida por todos, desde os dirigentes aos funcionários, incluindo os cidadãos/utentes e os seus fornecedores. Uma

declaração de missão deve conter o objecto, o verbo, a quantificação dos objectivos e o limite de tempo.

Nas burocracias públicas a missão enquanto razão de ser da organização é uma questão complexa, porque ela não é definida pelos gestores mas sim, pelo poder legislativo que fica na esfera dos líderes políticos. Assim, na esfera dos gestores da organização fica o poder de tomar decisões concretas que dão significado a uma abundância de objectivos de política diversos, ambíguos e conflituais, que conservam os valores correspondentes. No entanto, cabe aos gestores da organização a responsabilidade de conseguir traduzir as formulações legais da missão em declarações claras e simples. Assim, os gestores devem ainda garantir o respeito pela letra e espírito da lei, através da formação dos funcionários e da elaboração cuidada de normas, porque evita violações da confiança que os cidadãos depositam nas instituições públicas.

A acção estratégica da organização está suportada na sua missão, sobretudo quando se trata de uma estratégia de mudança. Assim, a missão da organização pode ser alcançada através de uma avaliação compreensiva e sistemática do ambiente externo da organização e dos recursos que ela possui.

2.2 A Missão do IEFP

O IEFP enquanto serviço público de emprego nacional tem por missão promover a criação e a qualidade do emprego e combater o desemprego, através da execução de políticas activas de emprego e de formação profissional, tendo como atribuições:

“Promover a organização do mercado de emprego como parte essencial dos programas de actividade, tendo em vista o ajustamento directo entre a oferta e a procura de emprego;

Promover a informação, a orientação, a qualificação e a reabilitação profissional, com vista à colocação dos trabalhadores no mercado de trabalho e à sua progressão profissional;

Promover a qualificação escolar e profissional dos jovens, através da oferta de formação e dupla certificação;

Promover a qualificação escolar e profissional da população adulta, através da oferta de formação profissional certificada, ajustada aos percursos individuais e relevante para a modernização da economia;

Promover a melhoria da produtividade da economia portuguesa mediante a realização, por si ou em colaboração com outras entidades, das acções de formação profissional, nas suas várias modalidades, que se revelam em cada momento as mais adequadas às necessidades das pessoas e da modernização e desenvolvimento do tecido económico;

Incentivar a criação e manutenção de postos de trabalho, através de medidas adequadas ao contexto económico e às características das entidades empregadoras;

Incentivar a inserção profissional dos diferentes públicos através das medidas específicas, em particular para aqueles com maior risco de exclusão do mercado de emprego;

Promover o conhecimento e a divulgação dos problemas de emprego através de uma utilização dos recursos produtivos integrada no conhecimento e desenvolvimento sócio-económico;

Colaborar na concepção, elaboração, definição e avaliação da política de emprego, de que é órgão executor;”

Assim, conforme estipulado na sua Lei Orgânica nº 213/2007 são definidos os modelos organizacionais dos serviços que integram a respectiva estrutura, bem como a missão definida e a obediência às orientações do Governo.

No âmbito do QUAR, e enquanto responsável para com a sociedade civil em geral e com os seus utentes directos (activos desempregados, activos empregados, jovens à procura do 1º emprego, activos em risco de desemprego, públicos especialmente desfavorecidos, empresas e todos aqueles que se dirigem aos seus serviços) o IEFP define a sua Missão: Serviço Público de Emprego Nacional que deve promover a criação e a qualidade do emprego e combater o desemprego, através de políticas activas de emprego. Assume ainda que, pretende criar mecanismos que potenciem o encontro entre a procura e a oferta de emprego, que possa garantir a prestação de um serviço de excelência dirigido pelo rigor, qualidade, rapidez e eficácia, adequando-se continuamente às necessidades e expectativas dos seus utentes. De referir que, o IEFP teve em conta a sua visão e valores enquanto organização de serviço pró-activo ao utente, inovação e flexibilidade, responsabilidade, inclusão e igualdade, confiança e parcerias, profissionalismo e eficácia (QUAR - 2008).

No entanto, o dirigente da organização deve ter a capacidade de articular e divulgar a sua missão, a sua visão e os valores que norteiam a sua actividade, dando o exemplo, adoptando comportamentos adequados, apoiar as pessoas e gerir as relações com todas as partes interessadas, bem como, uma estratégia clara.

2.3 Metas/Objectivos do IEFP

O IEFP, na figura do Presidente do Conselho Directivo² negocia as metas e os objectivos com a tutela³, os quais são publicados através do QUAR⁴, anualmente. As metas são transmitidas a cada dirigente da respectiva unidade orgânica, através do delegado regional, essas metas estão sujeitas a alterações ao longo do ano (sendo a tendência para aumentarem).

A partir do ano 2008, e com a entrada de um novo Quadro Comunitário de Apoio, dá-se uma alteração, fruto de vários factores: reforma da administração pública, nova lei orgânica do MTSS e do IEFP, e a introdução da gestão por objectivos (SIADAP⁵). É através deste sistema que são dados os objectivos ao serviço, aos dirigentes e chefias e aos trabalhadores (SIADAP 1, 2 e 3).

É então definido o plano estratégico, através da publicação de uma Declaração de Estratégia, neste caso concreto, para o biénio 2008-2010. Assim, o IEFP deve dar a conhecer a todos, e em especial, aos que dele fazem parte: a missão e os objectivos. No entanto, o mesmo não se verifica porque a missão e os objectivos gerais encontram-se publicados no QUAR, mas não há uma preocupação por parte da organização em transmitir aos trabalhadores o que se pretende desenvolver no geral, limita-se a fazer uma publicação na página da intranet. Constatam-se assim que, não existe por parte dos dirigentes a preocupação de envolver os trabalhadores na “vida” da organização. Os trabalhadores só tomam conhecimento dos seus objectivos individuais, mais concretamente: no ano de 2008 a partir do segundo semestre e no ano de 2009 idem.

Após a definição das metas para a organização, são definidas para cada unidade orgânica. Neste caso concreto, são: o número de colocações, de projectos de estágios

² Dirigente máximo do IEFP

³ É o Ministério do Trabalho e da Solidariedade que tutela o IEFP

⁴ Esta publicação só se verifica a partir de 2008 com o novo Quadro Comunitário de Apoio

⁵ Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública

profissionais, projectos estágios profissionais inov-jovem, projectos de apoio à criação do próprio emprego, projectos de iniciativas locais de emprego, apoio à contratação, candidaturas de contrato emprego-inserção, candidaturas de contrato emprego-inserção +, empresas de inserção e bolsa de formação por iniciativa do trabalhador. No entanto, as metas e os objectivos da unidade orgânica só são do conhecimento dos dirigentes e das chefias.

“Melhorar a eficiência, a eficácia e qualidade dos serviços prestados ao cidadão pelo IEFP” é o 4º objectivo da Declaração de Estratégia 2008-2010. Um dos princípios é a melhoria contínua, no entanto, há que ter em conta a necessidade de mudança e de desenvolvimento organizacional, assegurando a racional afectação de recursos humanos aos diversos sectores de acordo com as diferentes necessidades dos serviços e competências. Torna-se então urgente a redefinição dos métodos de trabalho, identificando com clareza os processos e agentes na cadeia de valores da organização, assegurar a desburocratização e racionalização aproveitando a evolução tecnológica e o espírito de colaboração institucional entre os vários organismos do Estado.

Para esta melhoria é importante que os agentes da organização percebam que as instituições públicas não existem por si próprias, mas para os cidadãos. A cultura organizacional e o modelo de funcionamento têm que ser redireccionados – de dentro para fora.

É importante que cada trabalhador contribua para a organização, e perceba que faz parte integrante dela. A estratégia definida tem que ser homogénea para todas as unidades orgânicas do IEFP.

As carências estruturais e conjunturais condicionam o funcionamento eficaz deste sector, que fornece produtos predominantemente imateriais e não imediatamente visíveis.

2.4 Estrutura Organizacional

Em 1985 dá-se uma reestruturação profunda com a publicação do estatuto do IEFP (D.L. nº 247/85 de 12 de Julho), o qual cria uma “estrutura exemplarmente flexível e eficaz, o que supõe um estatuto de pessoal e uma orgânica incompatíveis com a rigidez típica da administração pública tradicional”, e institui:

- Uma gestão tripartida, constituída por representantes da Administração Pública, das Confederações Sindicais e das Confederações Empresariais, nomeadamente

no Conselho de Administração, na Comissão de Fiscalização e nos Conselhos Consultivos;

- Uma estrutura desconcentrada, de acordo com a divisão do País em cinco regiões: Delegação Regional do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve.

No âmbito de intervenção de cada uma das Delegações Regionais funcionam os Centros de Emprego, Centros de Formação Profissional de Gestão Directa, Centro de Reabilitação e os Centros de Apoio à Criação de Empresas (CACE).

Apesar da publicação da nova Lei Orgânica do IEFP, mantém-se a gestão tripartida, com representação dos parceiros sociais com assento efectivo no Conselho Permanente de Concertação Social, no Conselho de Administração e na Comissão de Fiscalização, por se ter revelado tão conforme às exigências de uma missão com claro alcance social.

Mantém também uma estrutura desconcentrada e regionalizada, que confere às estruturas regionais todas as atribuições que, dentro do princípio da subsidiariedade não sejam consideradas de natureza nacional.

O IEFP enquanto instituto público está integrado na administração indirecta do Estado, e é dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio, continuando sob a superintendência e tutela do MTSS. A sua actividade é exercida em todo o território nacional e tem sede em Lisboa, mas continua a dispor de serviços desconcentrados, designados delegações regionais, com 5 áreas correspondentes ao nível II da Nomenclatura de Unidades Territoriais para fins Estatísticos (NUTS) e as diversas Unidades Orgânicas.

Assim, e conforme Estatuto do IEFP⁶ o mesmo regula a organização e a estrutura orgânica dos serviços: Microestruturas das Unidades Orgânicas dos Serviços Centrais, Microestruturas das Unidades Orgânicas dos Serviços de Coordenação das Delegações Regionais e Microestruturas das Unidades Locais, definindo também quais as competências de cada microestrutura. No artigo 26º do Estatuto está definido o que se consideram unidades orgânicas locais e que são dirigidos por directores(as) de centro. O(A) director(a) de centro é coadjuvado por um chefe de serviços.

⁶ Portaria nº 637/2007 de 30 de Maio

Importa aqui referir que a nível organizacional o que se coloca em questão: é a estrutura da Unidade Orgânica⁷ – Centro de Emprego – e o seu modelo de funcionamento.

A falta de cultura organizacional começa aqui. Actualmente a grande preocupação são “os números do desemprego”, não importa a que custo, há que diminuir. A organização não promove uma cultura organizacional, não envolve os trabalhadores, não há um espírito de equipa.

A estrutura que está instalada é baseada no Estatuto do IEFP, a nível de unidade orgânica e só faz referência aos dirigentes e chefias, existe uma carência no resto da estrutura. Não há directrizes claras, o que provoca que cada unidade orgânica faça de uma maneira diferente, onde para serviços iguais existem formas de trabalhar diferentes.

O que existe para cada carreira são conteúdos funcionais (mal definidos), mas desde 1989 que não foram alterados.

Estamos no século XXI e não há uma evolução a esse nível, porque a política organizacional não está preocupada com quem se faz a organização - os trabalhadores.

3 - NOTAS PARA A SOCIOLOGIA DE COMPETÊNCIAS

Em época de mudança, Portugal pretende implementar uma política de desenvolvimento estratégico assente na procura de equilíbrio socioeconómico e territorial - o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) – que se apresenta como um novo arquétipo das políticas públicas, capaz de induzir novas dinâmicas na sociedade portuguesa. No seu eixo central assumem especial atenção a valorização do conhecimento, da ciência, da tecnologia e da inovação, bem como, o desenvolvimento sustentado da economia e a coesão social.

O QREN foi assinado para o período de 2007-2013, entre o governo Português e a Comissão Europeia, sendo considerado um instrumento decisivo para a aproximação de Portugal aos níveis médios de desenvolvimento e riqueza da União Europeia. A vertente da valorização da qualificação dos recursos humanos constitui uma prioridade, em especial – do conhecimento, da ciência, da tecnologia e da inovação.

⁷ A que se vê todos os dias na televisão, porque é a esta unidade orgânica que o cidadão/utente/empresário se dirige

Na Cimeira de Estocolmo (2000) foi feito um diagnóstico transversal à economia europeia e verificou-se uma crescente falta de competências e de fracos progressos no desenvolvimento da inovação, onde se afirmou a necessidade de estabelecer na União Europeia elevados padrões de competência que possam responder aos desafios da sociedade.

Neste sentido, o QREN confere especial protagonismo ao capital humano. Nos dias de hoje exige-se dos indivíduos além da formação académica, diversos tipos de competências.

O desenvolvimento cultural e profissional das pessoas assenta em três dimensões, no essencial:

A *humana* – destacam-se aqui os aspectos volitivos da personalidade – o querer ser, o querer aprender, entre outros. A formação de base, em contexto familiar, escolar e social, para além de outros factores inatos, constitui o núcleo fundador do projecto de vida de cada pessoa. É nesta dimensão que o desenvolvimento da autonomia, da iniciativa, da criatividade, das capacidades de adaptação e cooperação, da flexibilidade, da tolerância e da autoconfiança são determinantes.

A *técnica* – onde o conhecimento e a sua aplicação (o saber e saber-fazer) assumem particular protagonismo. A eficiência e a eficácia de cada indivíduo dependem de múltiplas variáveis, entre as quais a qualidade e solidez da sua preparação técnica.

A *organizacional* – vontade de empreender de cada trabalhador tem um papel nuclear. Nesta dimensão o conhecimento da organização, o sentimento de pertença, a co-responsabilidade, o “amor à camisola” e o empreendedorismo são valores chave de qualquer processo produtivo.

O mundo actual está a evoluir a um ritmo alucinante, onde o indivíduo é forçado, cada vez mais, a adaptações constantes nos diversos campos sociais. A instabilidade, a insegurança e até mesmo o *stress* surgem como consequências de uma vida agitada e à qual é necessário dar resposta. As empresas todos os dias mudam de estratégia, ora fecham ora criam novos departamentos, e despedem e admitem novos profissionais. A competência está a assumir um papel fundamental, ligado à comunicação, no sentido lato e, concretamente à expressão escrita e em público. O indivíduo tem que ter um certo tipo de curiosidade e ver a mudança à chinesa, ou seja, não pode encarar a mudança somente como um perigo, mas também como uma oportunidade.

Desde o início dos anos 70 do séc. XX que as economias ocidentais, e a aceitação de que não se está mais numa crise conjuntural, mas sim diante de um novo modo de regulação social e económico que, novas características no domínio das relações de trabalho e de emprego estão a surgir, onde o conceito de competência é central. A sua

importância intensifica-se a partir dos anos 80, como resultado das alterações da estrutura do emprego e das ocupações, quer em quantidade, quer em qualidade.

A realidade da situação *qualificational* vivida em meados dos anos 50, segundo Touraine (1955) tipificava os sistemas de trabalho, considerando a fase da produção em série, das máquinas e dos operários especializados como uma etapa transitória entre o sistema profissional de trabalho, onde o operário de ofício tem um lugar de destaque, e o novo sistema técnico de trabalho em que estava a emergir um “operário de painel” detentor de uma qualificação profissional qualitativamente superior ao operário especializado, bem diferente do operário de ofício.

Assiste-se assim, ao aparecimento de novos empregos e profissões, à regressão e desaparecimento de outros, bem como à escassez de determinadas qualificações e competências no mercado de trabalho.

No domínio científico, o conceito de competência sucede, quer histórica, quer teoricamente, ao conceito de qualificação. Segundo Stroobants, o paradigma sociológico de análise das qualificações continua a apontar para a definição a partir da actividade de trabalho. Todavia a abordagem de competências inscreve-se num movimento de reconceptualização da actividade de trabalho e das práticas de gestão de Recursos Humanos (1999).

O conceito de competência, no domínio do senso comum, é alvo do paradoxo que caracteriza as sociedades de informação. As especificidades e transformações tendem a banalizar-se pela sua utilização mediática. Este conceito tem servido para reproduzir velhos significados e não ser adoptado para dar conta de um novo sentido, deixando de ser utilizado no singular, fazendo uso do conceito no plural não deixando de integrar o significado daquela utilização, mas ultrapassa-a.

O conceito de competência não é recente, e os estudos sociológicos sobre esta matéria são diversos. A análise sociológica das competências remete para o debate que tem surgido à volta das “novas competências” exigidas no desempenho das actividades laborais e no contexto de mudança que se vive nos sistemas de trabalho. As competências passam a designar uma combinação entre saberes formalizados e adquiridos pela via da experiência, sendo sempre propriedade dos indivíduos, e resultantes das trajectórias sócio-profissionais e educativas, onde se inclui as suas experiências e as suas atitudes. Os balanços de competências surgiram como uma prática ao serviço dos indivíduos, constituindo um processo global e formativo, centrado sobre o actor, e assumindo uma dupla função: facilitar o autoconhecimento e reforçar a implicação pessoal para a acção através do desenvolvimento da autonomia.

É evidente que a receptividade ao novo implica sempre a adaptação a situações diferentes.

O conceito de competência surge associado a um novo mercado de trabalho. O emergir da análise de competências está estreitamente ligado ao interesse actual para o desenvolvimento de processos de avaliação individual e colectivos, em virtude das mudanças nos sistemas de gestão.

Vários autores têm-se preocupado com a definição de competência. Parece haver cada vez maior consenso de que a competência é a faculdade de mobilizar um conjunto de recursos cognitivos, tais como: saberes, capacidades, informações, etc., para solucionar com pertinência e eficácia determinadas situações (Perrenoud, 2000). Assim, a competência possui um duplo carácter, operatório e finalizado: apenas tem sentido em relação à acção – ela é sempre “competência para agir” – e também na medida em que se realiza essa acção. A competência é indissociável da actividade pela qual se manifesta, e é relativa a uma determinada situação, tirando partido dos diferentes elementos dessa situação, permite que o indivíduo se adapte a ela ou que se adapte às suas condições evolutivas. Combina ainda de forma dinâmica os diferentes elementos que a constituem (saber, saber-ser, saberes-fazer práticos, raciocínios...) para responder a essas exigências de adaptação (Gilbert & Parlier, 1994).

Na linha dos trabalhos de Parlier (1994, p.95) e de Zarifian (2002^a;2001;1998a) o conceito de competência, enquanto objecto de gestão, reflecte o imperativo de flexibilidade empresarial ao nível da gestão de RH, e que este não é isolável dum profundo questionamento acerca das práticas e teorias da organização que ainda vigoram até hoje, e que são questionadas desde os finais dos anos 60 do século passado, nomeadamente a sua adaptação às novas situações laborais e profissionais, dando origem a propostas de modelos normativos para a gestão de competências. A crise dos modelos de organização taylorista⁸ é que provoca a problemática das competências. A competência organizacional é a competência-chave, entendida enquanto essência da competitividade da organização incluindo desde os processos de gestão e as tecnologias, até às capacidades e experiência da organização, bem como os valores e as normas (Medeiro, 1999).

No seio de determinada organização, a construção social das competências é demonstrada pelos efeitos de etiquetagem e rotulagem, que reconhecem ou não os saberes detidos pelos sujeitos.

A valorização das competências dos indivíduos é um vector fundamental de desenvolvimento das organizações. É necessário adoptar uma postura preventiva e

⁸ Baseado na divisão de tarefas, cuja execução foi previamente estudada e planeada em função do alcance dos menores tempos de produção, obtidos por cronometragem.

prospectiva em relação ao desenvolvimento dos seus recursos humanos recorrendo cada vez mais a estratégias personalizadas. O mundo do trabalho e as novas formas de gestão recursos humanos promovem cada vez mais rupturas e mudanças de trajetórias profissionais, onde a relação do indivíduo com a organização é cada vez mais perspectivado como “um processo de negociação”, através do qual os indivíduos e as organizações ajustam as suas expectativas para criarem um nível de congruência satisfatória, desenvolvendo o processo ao longo de toda a vida profissional.

A gestão de pessoas é a grande mudança que as organizações têm que enfrentar, porque são as pessoas que fazem as organizações. É na área comportamental, do saber ser, que mais se investe na formação, havendo boa adesão por parte dos profissionais, porém, na prática não apresenta bons resultados, isto é, quando os indivíduos regressam ao seu local de trabalho deparam-se com a realidade – o que aprenderam não existe na organização.

A contradição a este problema consistirá em incentivar ao desenvolvimento de competências e a adaptação das organizações à sociedade actual é a mudança que urge ser feita.

Actualmente, estamos a assistir a uma alteração de paradigma, na medida em que as pessoas começam a sentir necessidade de olhar, fazer e pensar de modo diferente, porque já não conseguem obter respostas para os seus problemas.

A apropriação científica do conceito da competência não é recente. Porém, a sua aplicação aos procedimentos e estruturas cognitivas dos trabalhadores em contexto de trabalho, veio colocar a discussão da relação na ordem do dia da agenda sociológica.

As competências são definidas enquanto conjuntos estruturados de elementos diversos, com naturezas distintas, que se combinam e ordenam de forma a responder às exigências das actividades de trabalho, propondo-se analisar as relações globais que as competências estabelecem entre si, mais do que identificar cada elemento isoladamente (Gilbert; Parlier, 1992, p. 15).

As competências designam uma combinação complexa de saberes formalizados, mas também adquiridos pela experiência e, portanto, de carácter tácito e formal.

Os estudos sociológicos sobre esta temática são vários. Uns orientam-se para a definição de perfis de competências, nomeadamente para a definição de planos, programas e conteúdos de formação, no entanto, as dificuldades de operacionalização do conceito têm resultado em grandes divergências entre os diferentes estudiosos.

No entanto, é possível salientar, do ponto de vista sociológico, três características comuns ao conceito de competências (no plural):

- O carácter operativo e finalizado, dado que só tem sentido numa acção (competência para agir) e em função dos objectivos que prossegue;
- O carácter situacional, tirando partido dos elementos da situação para se adaptar às condições evolutivas (competência em situação);
- O carácter dinâmico, ao combinar os diferentes elementos para responder às exigências de adaptação (Gilbert; Parlier, 1992).

A pirâmide da organização do poder está organizada de forma a que predominam os conceitos de chefias e subordinados, e onde a transmissão de ordens é feita de cima para baixo. Este modelo está em ruptura com o tecido social. Actualmente, a sociedade é mais complexa e plural, pelo que os subordinados não percebem as chefias, e estas já não conseguem chegar aos subordinados. Então, o primeiro passo a ser dado tem que ser no sentido de perceber a impraticabilidade do actual sistema.

3.1 SIADAP *versus* Qualidade

O SIADAP está enquadrado num processo de reforma, assente nos objectivos de Qualidade e Excelência, Liderança e Responsabilidade, Mérito e Qualificação.

Este sistema pretende promover a cultura do mérito na Administração Pública, visando a melhoria do desempenho e qualidade do serviço, para a coerência e harmonia da acção dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores. A aprovação da Lei nº 66-B/2007 de 28 de Dezembro, tem como objectivos essenciais: o desenvolvimento de uma cultura de gestão orientada para resultados com base em objectivos previamente estabelecidos:

- Mobilizar os funcionários em torno da missão essencial do serviço, orientando a sua actividade em função de objectivos claros e critérios de avaliação transparentes;
- Reconhecer o mérito, assegurando a diferenciação e valorização dos diversos níveis de desempenho;
- Promover a comunicação eficaz entre hierarquias, estabelecendo como instrumentos essenciais no processo de avaliação do desempenho a entrevista anual e a auto-avaliação;
- Fomentar o desenvolvimento profissional dos funcionários, através da identificação de necessidades de formação, a considerar necessariamente na elaboração dos planos de formação dos serviços.

Este sistema integra-se no ciclo anual de gestão de cada serviço e organismo da Administração Pública, e tem as seguintes fases:

1. Elaboração do plano de actividades para o ano seguinte, de acordo com os objectivos estratégicos, as atribuições orgânicas e os meios financeiros e humanos existentes;
2. Definição de objectivos de cada unidade orgânica a prosseguir no ano seguinte;
3. Definição dos objectivos a atingir por cada trabalhador e/ou equipa no ano seguinte;
4. Avaliação dos desempenhos;
5. Elaboração do relatório de actividades.

O SIADAP assenta ainda em vários princípios:

Integração – este sistema pretende integrar os objectivos dos trabalhadores, dos dirigentes e dos serviços, compatibilizando-os entre si de forma a prosseguir os objectivos mais abrangentes atribuídos à Administração Pública;

Responsabilização Individual e Desenvolvimento do Potencial de Recursos Humanos – pretende-se através do Siadap desenvolver a qualidade dos serviços prestados na Administração Pública, através da responsabilização individual dos dirigentes e dos trabalhadores pelos resultados alcançados, assim como, ser um instrumento de desenvolvimento de competências;

Universalidade/Flexibilidade e Comparabilidade – o Siadap é também um instrumento que se adapta a vários contextos organizacionais nos diversos serviços, porque a Administração Pública é muito diversificada e é necessário a adaptação às diversas realidades. O princípio da Comparabilidade permite a comparação de resultados, quer a nível nacional quer internacional dos diferentes serviços;

Transparência e Imparcialidade – um sistema de avaliação do desempenho tem que assegurar a transparência e a imparcialidade. O Siadap introduz indicadores de desempenho que estão associados aos objectivos, visando a diminuição da subjectividade do processo de avaliação;

Eficácia e Eficiência – pretende-se com este princípio orientar os serviços públicos para a concretização dos resultados que são previamente fixados, para que possam ser atingidos com o menor desperdício possível de recursos;

Participação – este sistema pretende que os dirigentes e os trabalhadores participem na fixação dos objectivos dos serviços, na melhoria dos processos de trabalho e na gestão do desempenho.

Este sistema pretende ainda ser um instrumento de desenvolvimento de competências, quer de trabalhadores quer de dirigentes, e um meio de identificar as necessidades de desenvolvimento pessoal dos seus intervenientes.

3.1.1 Avaliação de Desempenho – SIADAP

Tomadas de Posição

➤ Frente Comum dos Sindicatos da Administração Pública - afecta à CGTP⁹:

Esta central sindical contesta o actual modelo de Avaliação de Desempenho – SIADAP¹⁰ (Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro), porque considera que a mesma é um instrumento que em nada defende os trabalhadores, e destaca três aspectos:

Há uma imposição abusiva e injusta de objectivos porque é o avaliador que tem sempre a última palavra, ou seja, na reunião de avaliação que é o momento em que o avaliador em conjunto com o avaliado discutem os objectivos e competências, em caso de desacordo, prevalece o que o avaliador pretende.

O sistema é assente em quotas e constitui uma limitação à liberdade de avaliar e de ser avaliado em condições de igualdade de tratamento.

Imposição de um sistema em que só 5% dos seus profissionais podem ser considerados excelentes.

Neste sentido a CGTP na figura da Federação Nacional dos Sindicatos da Função Pública diz que o sistema de avaliação que está implementado promove o mérito, mas está virado para o “compadrio”, provocando a alteração de posição remuneratória por dez anos ou mais, o que compromete a estabilidade no emprego.

➤ Frente Sindical da Administração Pública (FESAP) - afecta à UGT¹¹:

⁹ Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses

¹⁰ Sistema Integrado da Avaliação do Desempenho

¹¹ União Geral de Trabalhadores

A Fesap acordou na concertação social, que apesar de não concordar com as quotas para avaliações de desempenho nas menções de Relevante e Excelente, porque podem funcionar como um factor de limitação à avaliação do desempenho dos dirigentes e dos trabalhadores, que podem provocar eventuais injustiças e desmotivação na Administração Pública. No entanto, considera que as alterações introduzidas na Lei 66-B/2007 vão ao encontro das suas reivindicações e no sentido da satisfação dos interesses dos trabalhadores, bem como, de objectividade e transparência de todo o sistema.

A Fesap destaca ainda do diploma aprovado que:

- pela primeira vez é adoptado um sistema que integra a avaliação dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores;
- Um Conselho Coordenador da Avaliação dos serviços, sempre que estejam em causa questões relativas à avaliação do desempenho dos serviços que tenham impacto na avaliação dos próprios trabalhadores;
- a aplicação do sistema, com as necessárias adaptações, aos trabalhadores com a qualidade de funcionário que exerçam funções em entidades públicas empresariais e a garantia de que não se verificarão quaisquer perdas de direitos no regresso desses mesmos trabalhadores aos serviços de origem;
- as diferentes formas de impugnação por parte dos trabalhadores;
- a possibilidade de os trabalhadores solicitarem o suprimento da avaliação quando, em anos anteriores, lhes tenham sido atribuídas menções qualitativas ou valores quantitativos não sujeitos a percentagens de diferenciação de desempenho.

Avaliação de Desempenho no IEFP:

O IEFP enquanto instituto público de administração indirecta do Estado, e ao qual também se aplica a Lei nº 66-B/2007 – SIADAP, promove a sua implementação no segundo semestre de 2008, intitulando-a de provisória.

A aplicação daquela lei foi seguida no que diz respeito ao apresentar aos trabalhadores os objectivos e competências para o período em questão, no entanto, não foi apresentado ao trabalhador por parte do avaliador, a missão do serviço, assim como, os objectivos da unidade orgânica. A preocupação por parte dos avaliadores foi de darem aos trabalhadores, e não “discutirem”, os objectivos e as competências, tendo-se verificado que à partida o avaliado não teve qualquer envolvimento no processo.

No início do ano de 2009, novo ano de avaliação, verifica-se que o IEFP não cumpre os prazos, ou seja, só em Junho é que dá aos seus trabalhadores os objectivos e as competências. Na Lei da avaliação de desempenho os prazos e os procedimentos são

claros, no entanto, a aplicação dos mesmos não se verificou dentro do que estava estipulado, e só em Junho é que o trabalhador fica a conhecer os objectivos para o ano de 2009 (e cerca de seis meses passados)!

De referir, que os próprios avaliadores tiveram sérias dificuldades para explicar aos trabalhadores o que era pretendido, será falta de formação? Falta de informação?

Como já vem sendo hábito, na Administração Pública, e o IEPF neste caso não fugiu à regra, o que importa é colocar o sistema em funcionamento, não interessa quais as dificuldades? Como é que se vai fazer? Quem sabe esclarecer? Enfim, uma série de perguntas para as quais não se encontram respostas.

3.2 Estrutura de competências reais

A Estrutura de competências existentes no IEPF não se coaduna com as configurações gestionárias e organizacionais que existem actualmente.

Desde Junho de 2008 que foram definidas as competências para cada grupo de profissionais que compõe a organização, tendo por base o que está definido na Lei nº 66-B/2007 - SIADAP¹², fazendo as respectivas adaptações a cada realidade, a saber:

- ◆ “Orientação para os Resultados – Capacidade para concretizar com eficácia e eficiência os objectivos do serviço e as tarefas que lhe são solicitadas: estabelece prioridades na sua acção; conseguindo em regra, centrar-se nas actividades com maior valor para o serviço (actividades-chave); compromete-se, em regra, com objectivos exigentes mas realistas e é perseverante no alcançar das metas definidas; realiza com empenho e rigor as tarefas que lhe são distribuídas; gere adequadamente o seu tempo de trabalho, preocupando-se em cumprir os prazos estipulados para as diferentes actividades – comum à carreira de Técnico Superior e Técnico
- ◆ Realização e Orientação para os Resultados – Capacidade para concretizar com eficácia e eficiência os objectivos do serviço e as tarefas que lhe são distribuídas – comum à carreira de Técnico Administrativo
- ◆ Orientação para o Serviço Público – Capacidade para exercer a sua actividade respeitando os princípios éticos e valores do serviço público e do sector concreto em que se insere, prestando um serviço de qualidade – para a carreira de Técnico Administrativo

¹² Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho da Administração Pública

- ◆ **Orientação para o Serviço Público** – Capacidade de integrar no exercício da sua actividade os valores éticos e deontológicos do serviço público e do sector concreto em que se insere, prestando um serviço de qualidade orientado para o cidadão – comum à carreira de Técnico Superior e Técnico;
- ◆ **Planeamento e Organização** – Capacidade para programar, organizar e controlar a sua actividade e projectos variados, definindo objectivos, estabelecendo prazos e determinando prioridades – em regra é sistemático e cuidadoso na preparação e planeamento das suas tarefas e actividades; Planeia e organiza as actividades e projectos que lhe são distribuídos, de acordo com os recursos que tem à sua disposição; realiza as suas actividades segundo as prioridades definidas e dentro dos prazos previstos; reavalia frequentemente o seu plano de trabalho e ajusta-o às alterações imprevistas, introduzindo as correcções consideradas necessárias – comum à carreira de Técnico Superior e Técnico;
- ◆ **Análise da Informação e Sentido Crítico** – Capacidade para identificar, interpretar e avaliar diferentes tipos de dados e relacioná-los de forma lógica e com sentido crítico: Analisa de forma crítica e lógica a informação necessária à realização da sua actividade ou como suporte à tomada de decisão; perante um problema analisa dados, pondera as diversas alternativas de reposta e propõe soluções em tempo considerado útil; prepara-se antecipadamente quando tem que enfrentar situações ou trabalhos de especial complexidade técnica, procurando informação e estudando os assuntos em causa; fundamenta ideias e pontos de vista com base em recolha de informação, compara dados de diferentes fontes e identifica a informação relevante para a sua actividade ou a de outros – comum à carreira de Técnico Superior e Técnico
- ◆ **Conhecimentos Especializados e Experiência** - Conjunto de saberes, informação técnica e experiência profissional, essenciais ao adequado desempenho das funções: possui conhecimentos necessários às exigências do posto de trabalho e aplica-os de forma adequada; detém experiência profissional que permite resolver questões profissionais complexas; preocupa-se em alargar os seus conhecimentos e experiência, de forma a desenvolver uma perspectiva mais abrangente dos problemas; utiliza, na sua prática profissional, as tecnologias de informação e de comunicação com vista à realização de um trabalho de melhor qualidade – comum à carreira de Técnico Superior e Técnico;
- ◆ **Optimização dos Recursos** – Capacidade para utilizar os recursos e instrumentos de trabalho de forma eficiente e de propor ou implementar medidas de optimização e redução de custos de funcionamento: preocupa-se, em regra, com a implementação de procedimentos e rotinas no sentido de um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis; implementa procedimentos, a nível da sua actividade individual, no sentido da redução de desperdícios e de

gastos supérfluos; propõe medidas de racionalização, simplificação e automatização de processos e procedimentos, com vista a melhorar a produtividade dos serviços e a reduzir custos; utiliza os recursos, materiais e equipamentos necessários à realização das suas tarefas de forma adequada, zelando pela sua manutenção e respeitando as condições de segurança – comum à carreira de Técnico Superior e Técnico;

- ◆ Responsabilidade e Compromisso com o Serviço – Capacidade para compreender e integrar o contributo da sua actividade para o funcionamento do serviço, exercendo-a de forma disponível e diligente – reconhece o seu papel na prossecução da missão dos objectivos do serviço e responde às solicitações que, no âmbito do seu posto de trabalho, lhe são colocadas; em regra, responde com prontidão e disponibilidade às exigências profissionais; é cumpridor das regras regulamentares relativas ao funcionamento do serviço, nomeadamente horários de trabalho e reuniões; trata a informação confidencial a que tem acesso, de acordo com as regras jurídicas, éticas e deontológicas do serviço - comum à carreira de Técnico Superior e Técnico;
- ◆ Responsabilidade e Compromisso com o Serviço – Capacidade para compreender e integrar o contributo da sua actividade para o funcionamento do serviço, desempenhando as suas tarefas e actividades de forma diligente e disponível: compreende a importância da sua função para o funcionamento do serviço e procura responder às solicitações que lhe são colocadas; responde com prontidão e disponibilidade às exigências profissionais; é cumpridor das regras regulamentares relativas ao funcionamento do serviço, nomeadamente horários de trabalho e reuniões; trata a informação confidencial a que tem acesso, de acordo com as regras jurídicas, éticas e deontológicas do serviço – carreira de Técnico Administrativo;
- ◆ Inovação e Qualidade – Capacidade para conceber novas soluções para os problemas e solicitações profissionais e desenvolver novos processos, com valor significativo para o serviço: resolve com criatividade problemas não previstos; propõe soluções inovadoras ao nível dos sistemas de planeamento interno, métodos e processos de trabalho; revela interesse e disponibilidade para o desenvolvimento de projectos de investigação com valor para a organização e impacto a nível externo; adere às inovações e tecnologias com valor significativo para a melhoria do funcionamento do seu serviço e para o seu desempenho individual – comum à carreira de Técnico Superior e Técnico
- ◆ Inovação e Qualidade – Capacidade para executar actividades e tarefas de forma crítica e de sugerir novas práticas de trabalho, com vista ao aumento da qualidade do serviço prestado: executa tarefas de forma crítica e, perante a detecção de deficiências, faz propostas de correcção; sugere novas práticas de trabalho com o objectivo de melhorar a qualidade do serviço prestado; resolve

com criatividade problemas não previstos; adere às inovações e tecnologias pertinentes para a sua unidade orgânica e/ou desempenho profissional – carreira de Técnico Administrativo;

- ◆ Conhecimentos e Experiência – Capacidade para aplicar de forma adequada os conhecimentos e experiência profissional, essenciais para o desempenho das tarefas e actividades: demonstra possuir conhecimentos práticos e técnicos necessários às exigências do posto de trabalho e aplica-os de forma adequada; detém experiência profissional que permite resolver as questões profissionais que lhe são colocadas; utiliza na sua prática profissional as tecnologias de informação e de comunicação com vista à realização de um trabalho de maior qualidade; preocupa-se em alargar os seus conhecimentos e experiência profissional para melhor corresponder às exigências do serviço – carreira de Técnico Administrativo
- ◆ Organização e Método de Trabalho – Capacidade para organizar a sua actividade, definir prioridades e realizá-la de forma metódica: organiza as tarefas com antecedência de forma a garantir o bom funcionamento do serviço; respeita o planeamento do trabalho e executa as suas tarefas e actividades com vista ao cumprimento das metas e prazos; reconhece o que é prioritário e urgente, realizando o trabalho de acordo com esses critérios; mantém organizados os documentos que utiliza, segundo sistemas lógicos e funcionais – carreira de Técnico Administrativo;
- ◆ Adaptação e Melhoria Contínua – Capacidade de se ajustar à mudança e a novos desafios profissionais e de se empenhar de forma permanente no desenvolvimento e actualização técnica: reage, normalmente, de forma positiva às mudanças, adaptando-se a novos contextos profissionais e mantendo um desempenho eficiente; encara a diversidade de tarefas como uma oportunidade de evolução e desenvolvimento profissional; reconhece os seus pontos fracos e as suas necessidades de desenvolvimento e age no sentido da sua melhoria; mantém actualizado através da pesquisa de informação e de acções de formação de reconhecido interesse para o serviço – carreira de Técnico Administrativo;
- ◆ Trabalho de Equipa e Cooperação – Capacidade para se integrar em equipas de trabalho de constituição variada e cooperar com os outros de forma activa: integra-se em equipas de constituição variada, dentro e fora do seu contexto habitual de trabalho; tem um papel activo nas equipas de trabalho em que participa; partilha informações e conhecimentos com os colegas e disponibiliza-se para os apoiar quando solicitado; contribui para o desenvolvimento ou manutenção de um bom ambiente de trabalho e fortalecimento do espírito de grupo – carreira de Técnico Administrativo;

- ◆ Iniciativa e Autonomia – Capacidade de actuar de modo proactivo e autónomo no seu dia-a-dia profissional e de ter iniciativa no sentido da resolução de problemas: em regra responde com prontidão a propostas de novas tarefas ou outras solicitações profissionais; tem, normalmente, uma atitude activa e dinâmica; executa de forma autónoma e diligente as actividades que lhe são distribuídas; toma iniciativas no sentido da resolução de problemas que surgem no âmbito da sua actividade – carreira de Técnico Administrativo;

Estas são as competências que estão definidas no IEFP.

No entanto, o que está especificado para cada uma delas não pode ser objecto de negociação por parte do trabalhador, ou seja, não pode ser discutida e não são fornecidas as ferramentas necessárias para se poder atingir as competências. É evidente que não interessa ao gestor máximo e/ou dirigentes da organização saber como é que cada trabalhador pode atingir ou melhorar as suas competências, porque existem as chamadas “quotas” – previstas na lei da avaliação do desempenho que provoca um tratamento desigual. O que está previsto nas competências para os trabalhadores fazem uma discriminação, porque senão vejamos:

As tarefas são desenvolvidas sem a formação adequada, o trabalho em equipa não existe. A informação está concentrada o que não permite o desenvolvimento das competências. São atribuídas tarefas aos trabalhadores mas não são explícitas, ou seja, para desenvolver o trabalho tem que ser feito sempre na dependência de uma chefia. As competências são “dadas” ao trabalhador aquando da reunião para definir objectivos individuais para o ano, o que acontece fora do tempo. O trabalhador inicia cada ano de trabalho sem saber efectivamente quais são as competências esperadas, e por outro lado, não lhe é transmitido em tempo útil para poder desenvolvê-las da melhor maneira. Não há por parte dos responsáveis (dirigentes) o envolvimento necessário para avaliar concretamente as competências. O que existe é: “não atingiu esta competência porque...”, mas a realidade é que quem supervisiona não sabe concretamente o que é adstrito para atingir determinada competência.

A organização fez um levantamento das funções de cada trabalhador, sem consulta individual, inserido na respectiva categoria profissional, de forma a permitir que quando estivessem a elaborar as competências fossem o mais adequado à realidade. Verifica-se que o conhecimento das tarefas que cada um, ou cada grupo profissional desenvolve, não é do conhecimento da área dos recursos humanos, porque nas competências

enumeradas como as que vigoram, existem falhas, é necessário que, independentemente da carreira, algumas delas sejam comuns a todos os funcionários, e não só a alguns. Então como podem dizer ao trabalhador que não atingiu determinada competência, se não sabem como se desenvolve a tarefa, e que para tal é necessária determinada competência?

3.3 Estrutura de Competências Desejáveis

O IEFP deverá promover uma aproximação (dentro da organização) do modelo de **learning organization** proposto por Peter Sengue (1990), que afirma “As organizações do futuro serão aquelas que descobrirem como despertar o empenho e a capacidade de aprender dos seus recursos humanos em todos os níveis da organização”. No entanto, para se atingir este objectivo – que é mais de ordem atitudinal do que instrumental – é indispensável modificar a nossa forma de pensar e de agir, transpondo alguns axiomas que têm comedido a forma de estar da organização: “*digam-me lá qual é a minha função, para eu saber o que tenho de fazer ...*”; “*nós fazemos a nossa parte ... eles (os outros departamentos) é que falham ...*”; “*a experiência é a chave da competência ...*”; “*dá-me mais trabalho ensinar, do que fazer eu tudo...* ”; etc. É necessário transformar todas as situações do dia-a-dia em oportunidades pedagógicas, deverá haver uma maior descentralização e delegação de responsabilidades, oportunidade de tomar decisões, um papel activo e interessado de todas as chefias directas, porque são eles que serão sempre os primeiros formadores (chefias intermédias e responsáveis de topo) (Dias, José Manuel Ventura, Dezembro 2008).

Então se o Serviço Público de Emprego pretende tornar-se um serviço de excelência, deve analisar primeiro as competências existentes para poder efectuar a mudança necessária, onde o objectivo deve ser dotar os trabalhadores de competências necessárias para que assim possam desenvolver melhor as suas tarefas.

Competências são demonstrações observáveis e mensuráveis das características de uma pessoa, que a capacitam para o desempenho eficaz de uma determinada função, ou seja, competências são um conjunto de conhecimentos, capacidades e atitudes/comportamentos que influenciam directamente o desempenho duma pessoa, contribuindo através da sua aplicação para o sucesso da organização.

As competências devem ser compreendidas como os saberes que a pessoa tem sobre o trabalho e o desempenho, como o uso efectivo desses saberes nas situações concretas, o que se traduz numa actualização e adaptação de competências ao desempenho laboral.

Assim, a competência não deve ser “prisioneira” dos desempenhos, indica apenas que se exprime, de forma específica, em função das contingências da situação e das finalidades prosseguidas pelos indivíduos na sua actividade de trabalho, no sentido em que, se é “competente para” uma tarefa ou para um conjunto de tarefas.

Propõe-se assim que, o conteúdo da competência seja categorizado no âmbito do sistema de gestão de competências. A competência não é observável, é uma construção, uma representação, sendo a sua apreensão realizada através da análise do trabalho, e por intermédio da observação directa e de diálogo com os titulares das actividades.

A competência (no singular) entende-se como: o envolvimento e a implicação laboral, isto é, o profissionalismo no exercício do trabalho. É assim uma aptidão para combinar e fazer uso de recursos endógenos e exógenos, a qual se encontra associada ao reconhecimento por parte dos outros com quem se desenvolvem as interacções de trabalho – nomeadamente, os responsáveis directos e outros colegas de trabalho – acerca do modo como se desempenha a actividade de trabalho. As competências são consideradas um problema de gestão e discute-se a gestão de competências enquanto processo conjunto entre a formação de saberes e a mobilização de competências.

Esta mobilização manifesta-se a um nível ético e afectivo, bem como em atitudes de valorização do trabalho face às outras esferas da vida, que se traduzem em desempenhos laborais caracterizados, em maior ou menor grau, pela consciência e brio profissional.

O desempenho laboral com mais ou menos ética rigorosa, depende em grande parte da motivação dos trabalhadores, e tem como condição fundamental o seu reconhecimento.

É importante que seja dado sentido ao trabalho, bem como o sentimento de utilidade e de responsabilidade, porque pode provocar ao trabalhador a desmotivação. E por outro lado, o reconhecimento também condiciona o conteúdo do trabalho a que os trabalhadores estão afectos em termos de responsabilidade e autonomia de decisão.

A competência no sentido distintivo e diferenciador implica atingir um resultado, mas também a validação, por outrem, desse resultado como bem sucedido, ou seja, só se é competente a partir do momento em que se é reconhecido como tal, o que significa que alcançar este estatuto envolve o julgamento de outrem, particularmente das hierarquias, e respectivos instrumentos de validação de apreciação.

A organização deve assim, conseguir desenvolver e libertar o conhecimento e todo o potencial dos recursos humanos, colocando-o ao serviço da estratégia e adoptar os mecanismos necessários para otimizar o potencial das pessoas que nela trabalham através do desenvolvimento das suas competências.

3.4 Qualidade no Atendimento

A qualidade é uma responsabilidade de todos, e embora a qualidade seja uma noção antiga, continua a ser difícil de definir. Os conceitos de “qualidade” variaram ao longo dos anos, acompanhando a evolução dos mecanismos através dos quais as organizações procuraram gerir essa mesma qualidade.

No entanto, na administração pública, a qualidade está ligada ao tema da cidadania, pois são os cidadãos que elegem os seus representantes políticos para gerir os assuntos do Estado e o financiam, embora estejam conscientes de que é possível existirem formas de actuação da administração pública mais eficazes e eficientes. Diversos estudos da OCDE indicam que os cidadãos querem, em geral, procedimentos mais simples, respeito pela lei e pelo princípio da imparcialidade, partilha de informações e padrões elevados de serviço.

Nos anos 50, o modelo criado por Juran, define a gestão da qualidade em três processos inter-relacionados e orientados para a qualidade, ficando assim conhecida como a trilogia de Juran. Para este autor a qualidade passava pela implementação de uma estratégia a nível de toda a organização, principalmente por alguns elementos chave: criação de medidas para a qualidade, a identificação da necessidade dos clientes, o estabelecimento de metas de qualidade, planeamento de processos que fossem ao encontro de metas, bem como, a produção de cada vez melhores resultados.

Para Feigenbaum, que é o pai do conceito de controlo da qualidade total, a sua abordagem é de que a qualidade é um instrumento estratégico que deve preocupar todos os trabalhadores.

Shigeo Shingo defende que a qualidade só é possível atingir com a melhoria contínua dos trabalhadores, sendo feito através do envolvimento criativo dos mesmos. Como referiu: “*Os que não estão descontentes nunca farão qualquer progresso*”. Este só é

conseguido através do pensamento cuidado, perseguição de metas, planeamento e implementação de soluções.

Peter Drucker desenvolve toda a sua actividade na análise da gestão das organizações nos Estados Unidos da América, país para onde emigrou na década de 30, sendo considerado o “pai” da gestão moderna e o pioneiro da teoria e prática da administração. Em todas as suas análises estão patentes os princípios da Gestão da Qualidade.

Num mundo de mudança o paradigma da qualidade está a ser orientado por um nova visão globalizadora, e que tem em consideração todos os elementos que interagem na constituição de um sistema. Hoje em dia, já não é possível conceber a organização e os indivíduos que nela trabalham, como se estivessem isolados. É importante ter em conta não só as tendências nacionais e organizacionais mas também as internacionais.

Sobretudo na Europa, a noção de qualidade está associada às normas da Organização Internacional de Normalização (*International Standardization Organisation* - ISO). Em 1987 são criadas uma série de normas – ISO 9000, onde cada norma indica como manter um sistema de qualidade na organização e como prevenir não conformidade com a norma. A ideia base é garantir a qualidade de produtos ou serviços através do cumprimento de uma série de características que devem estar sempre presentes na gestão da organização, nomeadamente:

- Os recursos necessários para implementar o sistema de gestão da qualidade incluem recursos humanos, com competências e formação adequadas, e a infraestrutura física e informática;
- Estabelecer, documentar e implementar um sistema de gestão da qualidade e melhorar continuamente a sua eficácia;
- A gestão de topo tem que estar empenhada no desenvolvimento e na implementação do sistema da gestão da qualidade, estar orientada para o cliente/utente, definindo a política de qualidade e comunicá-la, através da definição de responsabilidades assegurando processos de comunicação interna que garantam a revisão periódica do sistema;

A gestão da qualidade (ISO 9000) identifica oito princípios básicos, tendo como finalidade – conduzir a organização a uma melhoria do desempenho, através de todas as partes envolvidas: cidadãos, utentes/clientes, funcionários, fornecedores. Estes princípios, adaptados à administração pública, serão os seguintes:

1. Orientação para o cidadão – Compreender as necessidades e as expectativas dos cidadãos, satisfazendo as primeiras e excedendo as últimas;
2. Liderança - Os dirigentes da organização devem criar e manter um ambiente de trabalho no qual os funcionários se envolvam para alcançar os objectivos;
3. Participação dos funcionários – Os funcionários constituem a essência da organização e o seu empenho possibilita a utilização das suas experiências e competências em benefício da mesma;
4. Orientação para os processos – Os resultados são alcançados com maior eficiência quando as actividades e os respectivos recursos são geridos como um processo; este é um conjunto de actividades interrelacionadas que transforma elementos de entradas (*inputs*) em resultados (*outputs*);
5. Orientação para o sistema de gestão – Identificar, compreender e gerir os processos chave do sistema, contribui para a eficácia e eficiência da organização no seu esforço para alcançar os objectivos;
6. Melhoria contínua – Uma actividade contínua para aumentar a capacidade da organização no cumprimento das experiências dos cidadãos;
7. Decisões baseadas em factos – As decisões eficazes baseiam-se na análise dos dados e da informação, painéis informativos, reclamações, sugestões, e consultas;
8. Relações mutuamente valiosas com os fornecedores – Dada a dependência mútua existente entre a organização e os seus.

A Administração Pública é uma importante organização produtiva de serviços e que influencia directa ou indirectamente toda a economia do nosso país, e não faria sentido que se ignorasse o movimento mundial para a qualidade, pois condenaria o país a um atraso progressivo e irreversível em relação aos países que já fizeram a opção pela qualidade.

Então, seja qual for a denominação atribuída – clientes, utentes, beneficiários, etc. – todas as pessoas colectivas ou individuais, que constituem o país são contribuintes do Estado. Daí têm legitimidade para exigir que o seu dinheiro seja bem empregue, nomeadamente através de prestações de qualidade da sua Administração Pública que progressivamente passará a prestadora de serviços com definição de padrões produtivos e metas qualitativas.

Assim, o Governo decide que tem que se racionalizar, sistematizar e inovar, no sentido de reunir num único diploma as normas de âmbito geral aplicáveis à Administração Pública, no sentido de facilitar o acesso às mesmas por parte dos seus destinatários,

tornando-as mais conhecidas e transparentes ao cidadão, utente/cliente do serviço público.

Rever e aperfeiçoar os sistemas internos de gestão, organização e funcionamento, é importante e urgente, para que assim se possa melhorar a qualidade dos serviços prestados à colectividade, apostando numa cultura de serviço público que contribua, decisivamente, para o desenvolvimento e crescimento sócio-económico do País.

Assim, o D.L. 135/99 de 22 de Abril além de conter, sistematiza um conjunto de disposições legais inovadoras. O diploma estabelece nos seus princípios de acção (Artº 2º) que os serviços e organismos da Administração Pública estão ao serviço do cidadão e devem orientar a sua acção de acordo com os princípios da protecção, da confiança, da qualidade, da simplicidade, da comunicação eficaz e transparente, da gestão participativa e da responsabilidade.

Estes pressupostos espelhados no Decreto-Lei nº 135/99, da presidência do Conselho de Ministros, criando obrigatoriedade de vigência, os mesmos não se verificaram, até à publicação da Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005, que veio introduzir o PRACE ¹³ tornando-se um dos objectivos do XVII Governo – Modernização e melhoria da qualidade, e desenvolvimento económico dos serviços públicos, com ganhos de eficiência.

A 29 de Maio de 2007 é publicado do D.L. nº 213 – Lei Orgânica do IEFP, que vem criar a definição dos modelos organizacionais dos serviços que integram a respectiva estrutura, criando também, o cumprimento da missão definida e em obediência ao Governo, no sentido de obter ganhos de eficiência e de eficácia, de melhorar a qualidade dos serviços prestados, de simplificar procedimentos, de racionalizar custos e de contribuir para a aproximação entre a Administração e os cidadãos.

Melhoria da qualidade de prestação de serviços públicos é um dos grandes objectivos da missão do IEFP, e cabe à própria organização responder ao desafio, acompanhando o movimento da qualidade de uma forma generalizada e persistente. Assim, no âmbito do processo de modernização do Serviço Público de Emprego, o IEFP encetou a construção de novos modelos organizacionais, tendo em vista a melhoria da qualidade do atendimento enquanto factor determinante e potenciador da melhoria de satisfação do utente/cliente, numa lógica de optimização dos recursos técnicos, humanos e materiais. Nesse sentido elaborou propostas para a afectação estratégica de recursos humanos preparados especificamente para o efeito, bem como, a uniformização de uma imagem associada a uma identidade visual comum da organização.

¹³ Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

A qualidade é uma das exigências fundamentais das sociedades mais avançadas. Qualidade no atendimento, qualidade no relacionamento entre pessoas, qualidade no consumo, qualidade na produção, são parcelas de um todo que se procura de modo cada vez mais afincado.

Todos os cidadãos são utentes (quer candidatos, quer entidades) do Serviço Público de Emprego. Quando entram em contacto com estes os utentes tendem a encarar as boas prestações de serviço como iniciativas isoladas e pontuais que ficam sempre aquém dos deveres que lhes são devidos, na medida em que a qualidade de resposta recebida condiciona a sua vida, e não deixam de ter razão... Se todas as pessoas são contribuintes do Estado e praticamente não podem optar entre os Serviços a quem recorrem, os Serviços Públicos de Emprego existem para servir – e bem!

Não é fácil planear, mobilizar e sustentar a mudança que é necessária nos Serviços Públicos de Emprego (SPE). Carências estruturais e conjunturais condicionam o funcionamento eficaz deste sector, que fornece produtos predominantemente imateriais e não imediatamente visíveis.

Existe carência de espírito colectivo de missão, porque os SPE não sofrem pressões de competitividade, assim como: carência de visão sistémica e integrada – postura individualista e desarticulação; carência de liderança consistente, pragmática e concertada – extrema rotação dos perfis profissionais nos cargos de dirigente, sobretudo nos cargos de direcção de topo; carência de funcionamento em rede – ligação informática a outros organismos públicos que podem agilizar determinados processos; carência de formação profissional “à medida” para os diversos níveis hierárquicos – porque a formação profissional não é assumida como um veículo de fortalecimento da propriedade intelectual, sendo encarada como uma necessidade dos níveis operacionais. São escassas as práticas de actualização das chefias directas e intermédias e dos níveis de direcção de topo; carência de uma cultura de gestão e de operacionalização assente na procura de resultados eficazes – devido à inexistência de uma cultura de responsabilidade e penalização pelos resultados negativos. Este Sector tem como suporte o erário público e não tem que lutar para obter lucro.

Uma cultura organizacional de trabalho em equipa e em parceria não existe, devido aos estrangulamentos da burocracia, à fraca apetência para o diálogo e a uma frequente acomodação que está instalada, moldando assim o estaticismo dos procedimentos, assim como a rapidez das estruturas e a desarticulação do sistema.

A dependência do poder político e o modelo de obediência provocam uma carência de autoridade e autonomia. A carência de simplificação de rotinas e procedimentos deve-se ao facto de o exercício da actividade administrativa ser entendida como uma técnica racional de gestão.

O enorme volume de custos indirectos inerentes à avaliação de processo não afecta os dirigentes, uma vez que são inquilinos esporádicos do poder. Por outro lado, o exercício de cargos de dirigente de topo não pressupõe formação prévia em gestão da administração, continuando os cargos a ser oferecidos e aceites pelo estatuto e pelo poder que deles advêm.

Impactos negativos ocorrem na vida das organizações, porque é necessário que os trabalhadores se moldem a sucessivos e diversificados estilos de gestão, o que se traduz em reacções de omissão, desmotivação e desmobilização individuais, e tensão grupais, que são pouco favoráveis à sustentação de processos de mudança.

É urgente e necessária uma actuação concertada entre políticas governamentais, os níveis de direcção de topo, entre estes e os níveis de direcção intermédia e directa, e entre estes e os níveis operacionais.

Num SPE que se pretende aberto ao diálogo com os cidadãos, à clareza e a transparência dos serviços prestados, deve pautar pela qualidade e competência.

Em todas as iniciativas de mudança nunca se poderá dissociar a melhoria da qualidade da melhoria da produtividade, cabendo aos dirigentes um papel interventor permanente, porque são eles que serão chamados a conduzir com eficiência a política e a estratégia, a gestão das pessoas, os recursos e os processos. É importante estabelecer uma estratégia baseada na missão principal do serviço que permitirá definir o rumo pretendido, impondo-se um planeamento que constitua o suporte da mudança e que equacione eficiência, economia e eficácia. Numa primeira fase impõe-se uma avaliação ao processo de mudança assente na capacidade de intervenção, impondo-se uma análise objectiva da qualidade/volume dos serviços prestados, face às reais necessidades/expectativas dos seus utilizadores, tendo em conta o papel interventor destes em matéria social, económica e cultural. Uma boa análise de partida é organizar a mudança incidindo sobre os processos que apresentam maiores disfunções, sobre os processos que tenham maior importância para o desenvolvimento do serviço e sobre os processos que pareçam ser mais fáceis de modificar.

Assim, deverão ser levadas a efeito a medição do grau de satisfação dos trabalhadores e a identificação do clima organizacional, com vista a conceber um plano de acção que permita solucionar articuladamente disfunções *endógenas*. É fundamental na fase de análise e preparação conquistar a adesão e o envolvimento dos vários profissionais fazendo uma publicitação do que se pretende fazer, porquê, para quê, como, quando, com quem e com quê. A envolvimento e mobilização dos trabalhadores solicitados a participar no processo activamente bem como, no aperfeiçoamento de práticas instaladas e na criação de novos cenários processuais só se consegue através do hábito do diálogo, da circulação de informação atempada, fiável e oportuna.

E, para responder com eficácia aos utentes, impõe-se ao SPE uma nova abordagem: um diagnóstico pragmático das disfunções existentes, esforço contínuo de reconfiguração, garantia de qualidade dos serviços prestados, conhecimento dos impactos que esses serviços vêm a ter na comunidade. Então, não basta que as mudanças se façam sentir a nível de tecnoestruturas governamentais, deverão ocorrer na cultura organizacional e com o maior envolvimento e responsabilidade por parte dos profissionais. Devem ser criados modelos apoiados na circulação de informação, favoráveis à iniciativa e à cooperação em equipa, e aberto às sugestões de melhoria apresentadas pelos interlocutores internos e externos.

Definir objectivos, fixar resultados, conhecer as estruturas funcionais, as relações de poder e os contextos em que se movimentam, assim como, praticar políticas ajustadas, gerir com eficácia os recursos humanos e utilizar sistemas adequados à mudança são factores fundamentais, além de saber organizar, liderar, implementar, controlar e validar acções de melhoria, motivar e mobilizar os trabalhadores – melhorar continuamente no cumprimento da missão de bem servir.

Gerir a mudança no SPE – Difícil? Moroso? No entanto, exequível se as carências e as falhas estiverem diagnosticadas e houver, também, vontade de mudar para melhor.

É neste sentido que o IEFP no seguimento do PRACE publica uma Declaração de Estratégia para o triénio 2008-2010, conforme está previsto no programa de reestruturação da Administração Pública ¹⁴

A 4 de Agosto de 2005 o governo constitucional consagra no seu programa, como um dos principais objectivos – tornar a Administração Pública amiga da cidadania e do desenvolvimento económico, determinando que se deve reorganizar a administração central para assim promover economias de gastos e ganhos de eficiência pela simplificação e racionalização de estruturas. E que, segundo o programa, deve ser conduzida de forma a ajustá-la aos recursos financeiros do País e a melhorar a qualidade do serviço a prestar a cidadãos e empresas. Com a Resolução nº 124/2005 do Conselho de Ministros tem início um processo de reestruturação da Administração Pública que visa: a racionalização das estruturas centrais promovendo a descentralização de funções, a desconcentração coordenada e a modernização e automatização de processos.

Em Abril de 2006, é publicada a Resolução do Conselho de Ministros nº 39 que vem determinar o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE).

É no âmbito do programa lançado que o IEFP define o Quadro Estratégico.

¹⁴ Resolução do Conselho de Ministros nº 39/2006, de 21 de Abril

Em Portugal várias organizações têm implementado e gerido a qualidade tendo como referência instrumentos e modelos reconhecidos internacionalmente, os quais se podem aplicar a todos os sectores de actividade. Nos processos de mudança das organizações todos os modelos são instrumentos fundamentais e têm como objectivo proporcionar a melhoria do desempenho, ou seja, a melhoria da qualidade.

A *European Foundation for Quality Management (EFQM)* é uma organização privada que desenvolveu um modelo da gestão da qualidade baseada nos princípios fundamentais da gestão pela qualidade total e ao qual chamou - o Modelo de Excelência.

Esta organização recomenda que independentemente do sector, tamanho, estrutura ou maturidade, as organizações necessitam de estabelecer um sistema de gestão apropriado para terem sucesso. O Modelo de Excelência da EFQM torna-se assim uma ferramenta prática onde o objectivo é ajudar as organizações a compreender as lacunas e depois estimular as soluções, e para tal apresenta um conjunto de conceitos fundamentais de Excelência:

- Orientação para os resultados – A Excelência está dependente da forma como se equilibra e satisfaz as necessidades de todas as partes relevantes interessadas, incluindo as pessoas que trabalham na organização, os utentes, os fornecedores e a sociedade em geral;
- Enfoque do cliente¹⁵ - O cliente é o árbitro final da qualidade do serviço;
- Liderança e Constância de Propósitos – Os comportamentos dos líderes numa organização gera clareza e unidade de propósitos através de toda a organização, bem como, um ambiente no qual a organização e as pessoas que dela fazem parte podem aceder à Excelência;
- Gestão por processos e por factos – quando todas as actividades inter-relacionadas são compreendidas e sistematicamente geridas, as melhorias são planeadas com base em informação fidedigna, torna o desempenho das organizações mais eficaz;
- Desenvolvimento e envolvimento das pessoas – Deve existir uma partilha de valores, uma cultura de confiança e de responsabilização, encorajando assim o envolvimento de todos;
- Aprendizagem contínua, inovação e melhoria – O desempenho de uma organização é maximizado quando é baseado numa gestão e partilha de conhecimentos dentro de uma cultura de aprendizagem contínua, inovação e melhoria;

¹⁵ No Programa Qualidade do Ministério da Segurança Social e do Trabalho é utilizado o nome cliente, no entanto no caso concreto do Serviço Público de Emprego é utente, uma vez que o serviço é gratuito.

- Desenvolvimento de parcerias – Uma organização trabalha de uma forma mais eficaz quando estabelece com os seus parceiros relações de benefícios mútuos assentes em confiança e na partilha dos conhecimentos, e na integração;
- Responsabilidade pública – Os proveitos a longo prazo da organização e das suas pessoas se for adoptada uma abordagem ética e excedidas, em larga medida, as expectativas e regulamentações da comunidade;

Este modelo baseia-se na seguinte premissa: “*Resultados excelentes no que se refere ao Desempenho, Clientes, Pessoas e Sociedade são alcançados através da Liderança na condução da Política e Estratégia, das Pessoas, das Parcerias e Recursos, e dos Processos*”.

Existe um referencial normativo internacional que orienta as organizações na implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade que define um conjunto de requisitos necessários, que se chama a família de Normas da ISO 9000 (*International Organisation for Standardization*).

A ISSO 9004 tem por objectivo a melhoria do desempenho da organização e a satisfação dos seus clientes, e de todas as partes interessadas, fornecendo as linhas de orientação que consideram necessárias tanto para a eficiência como para a eficácia de um sistema de gestão da qualidade.

Os oito princípios de gestão da qualidade que constituem a base das normas de sistemas de gestão da qualidade da família ISSO 9000 são: o envolvimento das pessoas, a melhoria contínua, a focalização no cliente, a liderança, a abordagem por processos, a abordagem da gestão como um sistema, a abordagem à tomada de decisões baseada em factos.

Estas normas dão um valor significativo à documentação do sistema de gestão da qualidade, permitindo a comunicação de intenções e a consistência das acções. A sua utilização contribui para: obter a conformidade entre os requisitos do cliente e a melhoria da qualidade, proporcionar formação adequada, proporcionar evidencias objectivas, avaliar a eficácia e a adequabilidade permanente dos sistemas de gestão da qualidade, preconizando ainda a avaliação periódica.

As normas acima referidas recomendam a avaliação periódica do sistema de gestão de qualidade, dando especial atenção:

- À actividade de *auditoria do sistema de gestão da qualidade*, identificando os vários tipos de auditoria aplicáveis, tendo sempre como objectivo final a determinação do grau de cumprimento dos requisitos de sistemas da gestão da qualidade, onde a avaliação da eficácia do sistema e a identificação de oportunidades de melhoria constatadas pelas auditorias são muito importantes;

- À *revisão do sistema de gestão da qualidade* entendida enquanto avaliações regulares e sistemáticas da adequabilidade, eficiência e eficácia do sistema em relação à política da qualidade e aos objectivos da mesma.

A Modernização Administrativa e Qualidade na Administração Pública de que hoje tanto se fala é uma tarefa difícil. A evolução dos dois conceitos e os objectivos que visa atingir são coincidentes, e não se pode pensar qualquer sector de actividade social e económica de um país sem apostar na Qualidade Total. Para se falar de Qualidade, as organizações têm que ser dotadas de melhor gestão, desenvolvimento de pessoas, gestão por processos mais eficazes e satisfação plena dos cidadãos.

No caso das administrações públicas um pouco por todo o mundo, ainda não se tem feito sentir a necessidade de mudanças pró-activas em virtude de viverem em regime de monopólio, e tradicionalmente, obedecerem às orientações que são emanadas do poder político, no entanto, são cada vez mais fortes as exigências dos cidadãos e dos agentes económicos que são os grandes utentes do Serviço Público.

Os governos, parlamentos, tribunais e administrações públicas - que são os cidadãos e empresas – financiam através dos seus impostos e contribuições toda a actividade dos Órgãos de Soberania e da Administração Pública, pelo que querem produtos de qualidade e serem bem servidos sempre que necessitam de outras entidades. Por outras palavras, o dinheiro que é depositado nos cofres públicos tem que ser bem utilizado e bem empregue no desenvolvimento do País e na sua qualidade de vida (segurança social na velhice, segurança física nas ruas, boas escolas, acesso ao pleno emprego, transportes públicos, etc.).

Então, para que esse dinheiro seja bem utilizado, há que o gerir melhor, qualificar as pessoas, simplificar procedimentos, orientar a actividade dos serviços para as necessidades dos seus públicos e prestar contas com frequência do que se faz e do que se anda a fazer, e quais os resultados do que se orçamenta para os serviços. É urgente a criação de uma Administração para os Cidadãos e Empresas, onde o ponto de honra seja a Qualidade dos Serviços Públicos.

Desde 1989 que ao nível da OCDE foram definidos quatro grandes objectivos para modernizar as administrações públicas dos países desenvolvidos: organizar os serviços para prestarem melhores produtos aos cidadãos, gerir melhor os recursos para gastar melhor os dinheiros públicos, qualificar e mobilizar os profissionais das administrações públicas como principais actores de mudança.

No entanto, em termos do pensamento da Ciência da Administração Pública muito se passou. Os trabalhos desenvolvidos entre meados dos anos oitenta e finais dos anos noventa pela OCDE, o Relatório All Gore e os estudos de Osborne, Gabler e Serieyx sobre as preocupações da Qualidade do Serviço Público, vieram dar um novo rumo e

uma nova orientação ao pensamento administrativo. Podemos então sintetizar as grandes linhas que são comuns a todos os trabalhos e que se vieram consubstanciar no movimento do **New Public Management**, que hoje já com outros olhos, domina a **Teoria da Gestão Pública**, expressão que veio substituir a falsa dicotomia entre reforma e modernização administrativa, que se consubstancia nos principais pontos:

- As administrações públicas nunca conseguiram ultrapassar os princípios de centralismo e poder que estiveram na base do seu aparecimento, mesmo sendo coincidente com o nascimento dos Estados-Nações, da Revolução Francesa ou com a criação do *Public Service* em Inglaterra, conforme defendem vários autores;
- A teoria da Burocracia de Max Weber surge por altura dos anos trinta do século passado. As administrações públicas, um pouco por todos os continentes, aproveitaram os aspectos mais negativos do *weberianismo*, nomeadamente, o apego às rotinas e a procedimentos estandardizados, o centralismo da decisão, a irresponsabilidade dos trabalhadores que se deviam reservar a obedecer, o formalismo dos comportamento e comunicações que paralisava o funcionamento dos serviços, a dificuldade em se relacionar com o exterior e a incapacidade para a mudança;
- Os governos, mais concretamente, as administrações públicas e o seu poder tutelar não conseguiram acompanhar as mutações ambientais que foram ocorrendo, quer a nível político, económico, social quer ainda ao nível cultural, constatando-se que a realidade empresarial desenvolveu-se com aceleração, ao passo que a administração pública foi em passo de caracol;
- O Modelo Social Europeu criado no pós-guerra, foi sustentado pelas administrações públicas, através das despesas públicas, tinha que ser repensado, uma vez que se fundamentava num crescimento de 8% a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) por ano e que ficou comprometido aquando da segunda guerra de Israel – Países Árabes de 1973;
- Embora existam diferenças entre sectores público e privado, não há razão para que os primeiros não adoptem os princípios da boa gestão que são comuns aos dois sectores;
- As administrações públicas devem preocupar-se com a Qualidade dos bens e serviços que disponibilizam e gerir de forma racional os recursos humanos tecnológicos e financeiros de que dispõem;
- Os princípios da Gestão pela Qualidade, bem como a aplicação das regras da boa gestão conduzem a uma melhor despesa pública, libertando assim os meios financeiros para o investimento social e produtivo;

- As diversas missões das administrações públicas e a dimensão da mesma em termos de serviços efectivos, exige dos poderes políticos e dos dirigentes, uma cultura de responsabilidade e da qualidade, com permanente avaliação de resultados e grau de satisfação dos utentes;
- As mudanças a efectuar devem salientar mais a satisfação dos utentes, de que em meras operações de cosméticas internas, orientando toda a sua razão de ser para a satisfação das necessidades das sociedades;

O conjunto de ideias acima mencionadas, propagaram-se por todos os países da União Europeia e enfatizam as preocupações da Gestão Pública. A ideia de reforma e modernização administrativa deixou de ser um objectivo a cumprir, surgindo, em sua substituição novas preocupações com a entrada no terceiro milénio. A gestão pública precisa de ser optimizada, com a racionalização de meios, implementação de políticas da Qualidade, orientando os serviços para o utente e para as suas necessidades, bem como, apostar nas pessoas e na gestão do conhecimento e das competências, reconhecendo nelas, o recurso estratégico de qualquer organização.

A Qualidade foi evoluindo ao longo dos tempos, e como afirmou um dos mais célebres nomes da Gestão da Qualidade no século XX (Joseph Juran) as preocupações com a qualidade datam da Era Agrícola, sete ou oito mil anos atrás, sendo uma questão de sobrevivência humana.

A nova forma de encarar a Qualidade trás preocupações, tais como:

- Liderança – enquanto capacidade de mobilizar e dar visão às pessoas e organizações;
- Conhecimento – enquanto chave-mestra do progresso das sociedades e da afirmação das instituições;
- Motivação – das pessoas, porque sem ela nenhuma organização sobreviverá;
- Participação e Envolvimento Activo – das pessoas nos processos de mudança;
- Desenvolvimento das competências das pessoas - pensarem, inovarem e criarem, e poderem assumir mais responsabilidades e novos desafios que se repercutam na Qualidade das Organizações;
- Aproveitamento das Novas Tecnologias da Informação – enquanto ferramenta poderosa ao serviço dos cidadãos e das organizações, bem

como uma nova perspectiva de organização que aprende e está sempre orientada para as necessidades e expectativas dos cidadãos.

A Administração Pública também é afectada pela globalização da economia e da sociedade, apesar de não estar exposta ao mercado. As realidades – qualidade, complexidade e rapidez de decisão - com que hoje os Serviços Públicos se confrontam, exige dirigentes altamente qualificados, quadros solidamente preparados e que tenham uma visão global do Mundo, pois qualquer decisão administrativa hoje já não se confina às fronteiras nacionais, tem também repercussões internacionais e condicionantes do desempenho da nossa economia. Os cidadãos de hoje já têm melhor formação e conhecimento, o que os torna cada vez mais exigentes no que diz respeito às questões da Qualidade da Administração Pública, bem como, é gasto o dinheiro e como são prestados os serviços.

Os princípios da Qualidade têm por base criar condições para ter bons e qualificados profissionais, avaliar os resultados e corrigir desvios, orientando a sua acção para os cidadãos e gerir processos que eliminem gastos supérfluos, são estes os grandes desafios que se colocam à Administração Pública portuguesa, numa época de crise económica mundial e onde nada será como dantes, em matéria de despesismo estatal.

Então, se pensarmos que já há trinta anos Deming dizia que a Gestão pela Qualidade tinha por objectivo aumentar os lucros, diminuindo as despesas, satisfazer os trabalhadores e encantar os utentes, assim podemos dizer que os objectivos da Gestão Pública coincidem com os objectivos que se prendem com a implementação de Programas da Qualidade na Administração Pública.

Hoje em dia, o conceito de Qualidade Total confunde-se com a modernização administrativa, o que se procura, em ambas as realidades é a Excelência da Gestão Pública através do desenvolvimento das pessoas, a definição de uma estratégia envolvente de todas as partes interessadas, a simplificação e racionalização de processos através das tecnologias, em tudo o que traga valor acrescentado para os serviços e utentes bem como a satisfação destes.

Os SPE só atingirão plenamente a sua missão, tendo como principal objectivo a satisfação dos utentes, a qual não deve ser medida através da execução física e financeira, mas primeiro numa avaliação periódica das metodologias da qualidade que estão a ser aplicadas.

Num mundo de mudança o paradigma da qualidade está a ser orientado por uma visão globalizadora, e que tem em consideração todos os elementos necessários para a constituição de um sistema.

3.4.1 A que é Efectuada

A qualidade do atendimento nos SPE não pode ser atingida só com a definição de objectivos para cada funcionário da organização, uma vez que o que existe são objectivos (mensuráveis) e competências. Os funcionários deparam-se no seu dia-a-dia com uma afluência, cada vez maior, às unidades orgânicas (centros de emprego), sendo a preocupação principal dos dirigentes o número de pessoas que se tem que atender, relegando a qualidade para segundo plano, ou seja, é preciso naquele momento atender o máximo possível de utentes, sem estar com a preocupação se se informou tudo e se está satisfeito com o serviço que lhe foi prestado. O que se verifica é que, conforme regra da Administração Pública em geral, o número de trabalhadores para necessários para a execução de um bom trabalho numa organização que se pretende seja de excelência, competência e eficaz, não são suficientes para prosseguir o caminho. Os trabalhadores que se vão reformando não são substituídos, então está a ser exigido aos outros que, pese embora, a afluência diária de utentes/cidadãos aos centros de emprego, o desempenho de funções seja feito com a mesma qualidade que tem sido até agora. O que existe efectivamente, é uma preocupação com a execução financeira, ou seja, os “números” que têm de ser atingidos seja de que maneira for! A organização – IEFP – está orientada só para os resultados, esquecendo, no entanto, como é que eles se podem atingir de uma maneira mais eficaz e eficiente.

Neste contexto, verifica-se que a missão do IEFP, enquanto organização pública orientada para a qualidade, dificilmente vai atingir o patamar da qualidade total.

3.4.2 A que é Desejável

No decurso do tempo, o significado da qualidade sofreu algumas mudanças, no entanto, sempre desempenhou um papel importante.

Ao longo dos tempos o conceito da Qualidade tem acompanhado a evolução do homem, porque sempre houve uma grande preocupação em analisar o resultado do seu trabalho, na tentativa de identificar qual o conceito de “perfeição” ou de trabalho bem feito, preocupação essa que está presente desde a Idade da Pedra e que foi acompanhando a evolução da sociedade e as várias formas de organização de trabalho até aos dias de hoje.

A Administração Pública portuguesa ao criar este Programa de qualidade baseia-se em alguns “gurus” da qualidade:

Edwards Deming, um dos principais, põe em causa a ideia de que a melhoria da qualidade significa aumento de custos, fornecendo um importante contributo para a reconstrução japonesa no pós-guerra, propondo uma abordagem alternativa: as necessidades e expectativas dos consumidores são o ponto de partida para a melhoria da qualidade, onde as organizações têm que criar um movimento contínuo de melhorias, ao qual foi associado o ciclo de Deming:

Planear: estabelecer os objectivos e os processos necessários para apresentar resultados de acordo com os requisitos do cliente e das políticas da organização;

Executar: implementar processos;

Verificar: empreender acções para melhorar continuamente o desempenho dos processos.

Este teórico deixa-nos ainda os catorze pontos para a melhoria da qualidade que também o celebrizaram:

1. Estabelecer objectivos estáveis, com vista à melhoria dos produtos e serviços;
2. Adoptar a nova filosofia de “Gestão da Qualidade”;
3. Não depender exclusivamente da inspecção para aceitar a qualidade;
4. Não utilizar apenas o preço para conduzir o negócio, em vez disso, minimizar os custos totais, trabalhando para um único fornecedor;
5. Melhorar constantemente qualquer processo de planeamento, produção e fornecimento do serviço;
6. Instituir a formação no posto de trabalho;
7. Adoptar e instituir liderança da Direcção;
8. Eliminar o medo de cometer erros;
9. Eliminar as barreiras funcionais entre áreas;
10. Eliminar slogans, exortações e cartazes aos trabalhadores dos níveis mais baixos (inadequados na forma, no conteúdo e no tempo);
11. Eliminar indicadores monetários para os trabalhadores e numéricos para a gestão;
12. Eliminar barreiras que dificultam o orgulho pelo trabalho realizado. Eliminar sistemas de pontuações anuais, ou sistemas de mérito;

13. Instituir um sistema de formação e auto melhoria para todos os elementos da organização;
14. Envolver todos os elementos da organização no trabalho com o propósito de alcançar os objectivos da mudança;

4 CONCLUSÃO

A transição do século XX para o XXI acontece com uma preocupação do novo paradigma económico, social, técnico e organizacional, que comporta todo um conjunto de características associadas, não apenas à difusão das novas tecnologias, mas também à reorganização mundial dos mercados em articulação com a pressão urbana e demográfica.

Um novo princípio de eficiência, baseado na minimização de custos está na “ordem do dia”, porque com globalização um novo processo de economia está a ser “reengendrado”.

Verifica-se então, que a reorientação das políticas económicas para a chamada economia real, onde a qualidade, a inovação e a produtividade são centradas no “capital humano”.

A afirmação de novos valores sociais tem conduzido, um pouco por todo o mundo, ao aprofundamento da complexidade das funções do Estado, bem como, à preocupação da defesa dos direitos dos cidadãos e o respeito pelas suas necessidades face à Administração Pública. Os métodos de trabalho extemporâneo e burocráticos que existem não são próprios das sociedades modernas democráticas, é preciso que haja uma resposta pronta, correcta e com qualidade, para efectivar direitos e viabilizar iniciativas. As imposições dos actuais ritmos de vida e as aspirações cada vez mais exigentes do cidadão, enquanto utente do serviço público, devem superar os conflitos de valores da tradicional cultura administrativa.

O resultado global da economia e do desenvolvimento social dependem, em grande parte, da complementariedade, da integração e cooperação entre sectores público, privado e social, conforme reconhece o XVII Governo. É nesta óptica que se tem vindo a desenvolver um esforço permanente de reforço das relações entre a Administração e a sociedade, através do aprofundamento da cultura do serviço público, orientado para uma gestão pública eficaz e para os cidadãos, e que paute pela eficiência, eficácia e qualidade da Administração.

Uma das preocupações permanentes da modernização administrativa é criar um modelo de Administração Pública ao serviço do desenvolvimento harmonioso do País, assim como, das necessidades dos cidadãos e agentes económicos e da sociedade em geral. A aproximação da Administração aos utentes, a prestação de melhores serviços, a desburocratização de procedimentos e o aumento da qualidade, da gestão e do funcionamento do aparelho administrativo do Estado, devem ser objectivos a concretizar num futuro próximo.

A melhoria contínua deve ter sempre em vista o benefício dos utentes/clientes do Serviço Público de Emprego, se os direitos destes informarem os regulamentos administrativos, se os procedimentos se tornarem simples e céleres, que conduzam a decisões rápidas e atempadas, então será uma organização de qualidade.

Poder-se-á então dizer que uma organização de Qualidade é aquela que estiver apta a:

- ✚ Assumir uma atitude de receptividade e de adopção do procedimento mais favorável ao utente/cliente/cidadão;
- ✚ Dizer sim e encorajar as iniciativas da sociedade;
- ✚ Facilitar os caminhos do progresso sem desvio dos quadros jurídicos legalmente estabelecidos;
- ✚ Usar cada vez mais métodos gestionários;
- ✚ Reagir rápida e eficazmente quer a desafios internos quer externos, que são uma constante no mundo actual;
- ✚ Utilizar a criatividade que contem em si mesma, nos seus órgãos e nos seus trabalhadores, procurando soluções novas para problemas velhos.

Uma organização de qualidade é aquela que perceber que faz parte da grande organização produtiva que é o país. Isto implica uma atenção especial para os seus trabalhadores porque são eles que fazem a organização e que são determinantes essenciais da qualidade, da competência e da motivação.

Na gestão da qualidade, tal como na gestão em geral, é determinante a influência dos responsáveis e dos dirigentes da organização, porque são eles que incutem o sentido de responsabilidade por uma produção rigorosa, simplificada e rápida, e que aproveitam (ou deviam aproveitar) a criatividade e as boas ideias de cada profissional.

Os responsáveis e dirigentes da organização têm que ser os primeiros dinamizadores da qualidade, dentro e fora das suas unidades orgânicas.

Podemos dizer que, a opção pela qualidade é o caminho mais seguro para a eliminação progressiva das burocracias e disfunções que transtornam a vida dos cidadãos e impedem/atrasam o desenvolvimento do país.

A organização – IEFP – deve pautar por imparcialidade, enquanto serviço público de emprego, ou seja, deve ter uma neutralidade política, económica e religiosa como garantia de direitos fundamentais, assim como, a integridade como condição de liberdade individual, uma vez que os trabalhadores têm deveres para com os órgãos de soberania. Então a organização terá de proceder e desenvolver entre os seus trabalhadores: competência de acção, criatividade tanto na resolução de problemas como na formalização e realização de políticas, bem como o desenvolvimento de técnicas e métodos de gestão; capacidade analítica e objectividade, capacidade de comunicação, com melhoria de contacto pessoal. Deve funcionar de acordo com os princípios e os valores do serviço público, e exercer um papel positivo na criação da qualidade que se pretende atingir. Como é que se pode fazer? Além da criação das metas (valores de execução física e financeira) e dos objectivos deve fazer uma reflexão profunda sobre a forma como opera e como poderá ela própria inovar e desenvolver a qualidade.

A meta da qualidade é, assim, um novo paradigma para a mudança de acção do SPE, norteada por duas ideias-chave:

- ◆ O utente/cidadão é o centro de actividade dos serviços – A qualidade é a satisfação das necessidades explícitas e implícitas do utente.
- ◆ O utente /cidadão é o juiz da qualidade – devendo ser consideradas as suas opiniões, sugestões e reclamações, porque elas são uma manifestação de vontade que deve ser considerada, quer como alerta para disfunções, quer como ponto de partida para acções correctivas que visem melhorar a qualidade do serviço prestado.

A qualidade dos serviços prestados pela organização varia em função dos métodos e meios afectos à sua produção, bem como, a capacidade técnica e a motivação dos que estão envolvidos na actividade.

A actividade organizacional do IEFP assenta num conjunto de normas e valores comuns, guiando o comportamento global num sentido crescente de eficiência e eficácia nos processos de trabalho. Assim, a forma como a organização reage à mudança é fortemente influenciada pelos novos modos da organização de trabalho e pela sua cultura, não se tornando então desejados se, no processo de implementação,

não forem considerados os costumes, normas e hábitos da organização. Não existem dúvidas de que o conceito de qualidade depende sobretudo das pessoas: a gestão da qualidade total é sobretudo uma cultura e consiste muito mais na orientação das pessoas em determinada perspectiva do que na utilização de técnicas ou sistemas. Neste sentido é importante garantir que uma cultura organizacional e os seus valores conduzem à gestão da qualidade total, tendo em atenção que a mudança ligada à implementação da qualidade de gestão total é uma tarefa de longo prazo e que exige tempo e uma aplicação de muitos meios de gestão, todos alicerçados na mudança individual.

Assim, não se pode continuar a verificar que uma das principais preocupações do serviço público de emprego é fazer uma racionalização dos seus efectivos, isto porque, continuam-se a reformar funcionários e os mesmos não são substituídos. O volume de trabalho aumenta, cada vez existem mais pessoas a necessitarem dos serviços e a capacidade de resposta acaba por nem sempre ser a desejável, mas sim a possível, tendo em conta os recursos existentes.

O IEPF enquanto organismo público, constituído por pessoas tem que ter uma visão e uma gestão mais estratégica, porque medidas de combate ao desemprego não têm eficácia assim que são legisladas. E não podem os dirigentes exigir aos trabalhadores que atinjam, ou superem os objectivos, uma vez que os mesmos não são dados dentro dos prazos estabelecidos. Os dirigentes só estão preocupados em atingir os objectivos, e não a orientar os trabalhadores na prossecução deles.

A legislação ao ser seguida, só o é no que diz respeito às quotas, ou seja para o dirigente/avaliador, não tem importância se o trabalhador atingiu ou não os objectivos e as competências que lhe são dadas para o ano. Para o dirigente o que é importante é saber que só têm cinco por cento da nota máxima para dar aos seus trabalhadores, não importa o que vai acontecer com os outros.

Então há que analisar: como é que um serviço público pode melhorar a competência e a qualidade dos serviços prestados, quando não promove junto dos seus trabalhadores o que assume como compromisso? Como é que se pode melhorar senão há uma preocupação concreta?

Estas perguntas ficam no ar, mas também ficam aqui algumas respostas: o sistema de avaliação de desempenho (quotas de cinco por cento para excelente) que está instituído só serve o “compadrio” e é cego para o resto dos trabalhadores. A promoção por mérito não pode estar dependente de quotas. Não se pode estabelecer que só cinco por cento dos trabalhadores é que são excelentes, porque a desmotivação começa quando os mesmos verificam que apesar de todos os esforços que fizeram, não foram recompensados na nota de avaliação de desempenho. Na maioria das situações os dirigentes alegam que o trabalhador até merece mas tem que se cingir às quotas. É urgente e importante que os dirigentes de topo revejam o sistema, porque a

excelência que o SPE pretende atingir dificilmente o conseguirá. Os trabalhadores têm que estar motivados, têm que sentir que fazem parte da organização. O IEFP, no QREN, tem como um dos objectivos o desenvolvimento do capital humano, e é esse o principal recurso estratégico da organização, mas é urgente que tal objectivo seja colocado em prática. É importante que os trabalhadores frequentem acções de formação profissional (que normalmente é referida ficha de avaliação de desempenho) porque têm que estar actualizados e informados. Porque um serviço de qualidade só se atinge com os funcionários, são eles que têm que efectivar a mudança.

A desmotivação que é provocada nos trabalhadores, por vezes tem reflexo na qualidade de atendimento que presta. É do senso comum que, isso não deve interferir no dia-a-dia de trabalho mas, quando a informação não flui através dos diversos canais de comunicação, e é exigido aos trabalhadores que sejam dadas respostas céleres, o sistema é óbvio que tem tendência a “emperrar”. É muito importante a transmissão da informação de cima para baixo.

A missão do IEFP é tornar-se um serviço de excelência mas, existe uma tendência para a entropia (desarticulação, degradação) que tem que ser contrariada, senão a não qualidade acaba por se evidenciar. O esforço para criar e manter a qualidade tem que ser diário, não esquecendo que o envolvimento tem que ser de todos.

Está em causa, também, a necessidade de melhorar um conjunto de processos que geram serviços, porque a estrutura hierárquica e departamentalizada apenas torna mais difícil e demorado o fornecimento do serviço.

A qualidade é imprescindível nos Serviços Públicos de Emprego e a sua construção recomenda uma atenção permanente e progressivamente mais exigente.

A mudança tem que começar na gestão de topo, a nível de empenho e de liderança, têm que empenhar-se pessoalmente na mudança, através do desenvolvimento e da comunicação (de cima para baixo) e de uma liderança firme, porque mudar atitudes e comportamentos de funcionários é uma das tarefas mais difíceis, e que requer bons poderes de motivação e persuasão.

A organização tem que desenvolver uma estratégia para a qualidade a longo prazo, integrando-a com as outras estratégias existentes, assim como, desenvolver actividades preventivas, a organização e a infra-estrutura a fim de apoiar as actividades de melhoria. Para tal poderão utilizar ferramentas e técnicas de qualidade para resolver os problemas, integrando-as nas rotinas de trabalho, para que assim os trabalhadores se possam sentir envolvidos, tomando consciência.

O objectivo da organização deve ser: dar ao utente/cliente aquilo que ele espera, e é nesse sentido que a organização deve despender tempo e antecipar as expectativas. É importante trabalhar em conjunto com os utentes/clientes através da troca de

informações permanentes, elaborando referenciais de desempenho e de sistemas de medidas de progresso, para haver uma melhoria contínua. Deve ser feita também, uma medição periódica por referência a indicadores de desempenho internos e externos, desenvolvidos através do *benchmarking*, interno e externo, ou de inquéritos a utentes/clientes. Os indicadores externos são de extrema importância porque é através deles que a organização tem a percepção dos utentes/clientes, o que permitirá obter um *feedback* que irá ser avaliado e que irá servir de base a novos planos de acção.

É importante também, a criação de um sistema de gestão de recursos humanos, o qual deve incluir o envolvimento dos trabalhadores, para despertar o seu interesse, bem como, a participação e contribuição para o processo de melhoria. Assim, a gestão deve preparar-se para delegar algum do seu poder: as pessoas devem ser encorajadas a controlar, gerir e melhorar os processos que estão sob a sua responsabilidade. Com o mesmo objectivo, a organização deve, também, apostar na formação dos seus trabalhadores para que possam trabalhar de acordo com a filosofia da qualidade, desenvolvendo e renovando as suas capacidades. Um outro aspecto importante a desenvolver é o trabalho de equipa: definindo as suas características, os papéis de cada pessoa, a forma como se integra na estrutura organizacional, os papéis da liderança e a forma de recompensar e reconhecer o desempenho.

Na sociedade portuguesa existe um conjunto de cabeças pensantes que tem soluções para o quase tudo nacional, que opinam sobre problemas de todas as áreas e mostram no seu discurso uma invulgar capacidade afirmativa transmitindo com toda a certeza de que se estivessem em “tal lugar” tudo seria resolvido. Relembramos assim, alguns documentos que foram apresentados em debates e conferências de imprensa sobre administração pública – modernização administrativa – que têm alimentado a ilusão e o sentido crítico nacional. Preconizaram a mudança mas pouco realizaram digno desse nome, pois foram rapidamente absorvidos pelo sistema, que tem uma lógica própria que impõe comportamentos. Assim, enquanto persistir na utilização de sucessivas operações de cosmética e de cirurgia política nada mudará.

Hoje em dia o grande repto que se coloca a qualquer organização que queira iniciar um processo de mudança é que para a mesma resultar tem que ter o envolvimento das pessoas, só assim poderá resultar.

O mundo globalizou-se, e a mudança é hoje uma realidade sem fim, e qualquer responsável de uma organização tem que saber ser líder por referências de credibilidade, assumidas em sinais visíveis e resultados responsáveis.

Então, os diferentes sistemas organizativos só deixarão de ser “cegos, surdos e burros” quando os diversos responsáveis assumirem com naturalidade humana os seus “pensamentos, palavras, actos e omissões” e abandonarem a “bláblácracia” da gestão conjuntural das desculpas e das aparências.

Convém recordar que as pessoas nas organizações sabem ver, sabem ouvir, é tudo uma questão de confiança e credibilidade, porque elas é que têm o poder de decisão e o sabem utilizar em tempo oportuno.

Assim, propõe-se que a mudança necessária a continuar a ser feita seja:

- Constante no propósito de melhorar o serviço, com o objectivo de tornar a organização competitiva e criar emprego;
- Adoptada uma filosofia de gestão adaptada à nova economia;
- Deixar de obter a qualidade através de controlos – eliminar a dependência da inspecção para alcançar a qualidade, incorporando a qualidade no próprio serviço;
- Melhorar continuamente todos os aspectos da organização, para aumentar a qualidade e a produtividade e diminuir os custos;
- Formar e treinar os seus trabalhadores para melhorar o seu desempenho no trabalho;
- Eliminar o medo, para que as pessoas trabalhem com eficiência e dêem o melhor de si, sem receio de errar;
- Romper as barreiras “departamentais” (funcionais), levando as pessoas a trabalhar em equipa, de forma a antecipar problemas e soluções;
- Eliminar a gestão por objectivos, objectivos numéricos, que são incompatíveis com a melhoria contínua;
- Eliminar as barreiras que impedem as pessoas de ter orgulho no seu trabalho;
- Instituir programas de desenvolvimento e melhoria pessoal;

Estas propostas são baseadas em Deming (1986).

Todavia, isto não significa necessariamente a eliminação da burocracia enquanto modelo de organização.

É neste sentido que o IEFP enquanto Serviço Público de Emprego Nacional e que tem nos seus objectivos tornar-se um serviço de excelência, deve estar atento porque os

trabalhadores que compõem a sua organização “vestem a camisola” e, para que tal se continue a verificar devem ser bem tratados. É importante que os trabalhadores percebam e sintam a sua importância na organização, e esta não se pode limitar às normas que cria, mas sim a colocar em prática tudo aquilo a que se propõe.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- www.iefp.pt
- Parente, Cristina 2005
- Decreto-Lei nº 214/2007 de 29 de Maio
- Carlos Carapeto e Fátima Fonseca, 2006 - “Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação”
- Quadro de Avaliação e Responsabilidade 2008 e 2009
- Revista Formar nº 37
- Revista Dirigir nº 61
- Dias, José Manuel Ventura – Revista Formar – Dezembro 2008 pág 42-45
- Revista Dirigir nº 53 pág 21 e 22
- Revista Dirigir nº especial Dezº 2003 – pag 42-44
- Revista Dirigir nº 77/78 pag 53
- Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005
- Programa Qualidade do MTSS