



UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR

Ciências Sociais e Humanas

## **Inovação nos Serviços Públicos**

**Fatores que Impulsionam ou Limitam a Inovação / Modernização  
e seu Impacto na Eficácia dos Serviços Públicos de Emprego**

**Anabela dos Santos Vicente Rocha**

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre

**Gestão**

(2º ciclo de estudos)

Orientadora: Prof. Dra. Maria José Aguilar Madeira

**Covilhã, Outubro de 2012**



# Agradecimentos

Apesar, deste espaço ser o mais discreto deste trabalho, quero deixar registrado, nesta página, o meu apreço e admiração por um conjunto de pessoas que tornaram possível a concretização deste projeto.

Salientar a importância da minha orientadora, Professora Doutora Maria José Madeira, que com a sua competência e conhecimento, empenho, dedicação e amizade, foi um apoio fundamental em termos científicos e pessoais para o desenvolvimento e termo do presente trabalho.

Um agradecimento muito especial para a minha família, para os meus pais, pelo carinho e apoio constante e pelas palavras de encorajamento permanentes. Ao meu marido e filhos pela compreensão e carinho na minha ausência em momentos importantes das nossas vidas, ao longo deste ano.

E finalmente, um agradecimento para todos os amigos que me apoiaram, encorajaram e continuaram presentes ao longo de todo o percurso.



# Resumo

A modernização dos serviços públicos, como resposta às exigências de resultados (eficiência, eficácia, redução de custos, melhor qualidade de serviço) e de adequação às necessidades e expectativas da sociedade, tem sido, desde as duas últimas décadas do século passado, uma prioridade para os Governos de praticamente todos os Estados desenvolvidos.

Urge substituir a lógica vigente, centrada no cumprimento estrito de procedimentos, por uma lógica direcionada para o cidadão/cliente. Neste âmbito, os Serviços Públicos Portugueses apostaram na inovação e modernização, encarando-a como uma ferramenta eficaz, capaz de atenuar algumas não conformidades, nomeadamente a baixa qualidade na prestação dos serviços, as ineficiências na utilização dos recursos disponíveis e o distanciamento da Administração Pública relativamente aos cidadãos.

Assim, o objetivo desta investigação consiste na identificação e análise de alguns fatores que impulsionam e limitam a inovação/modernização nos serviços públicos de emprego e qual o impacto na avaliação da eficácia destes serviços.

Na presente investigação, optou-se por considerar, os dados relativos ao mês de Dezembro de 2010, para os indicadores de eficácia no Emprego, passíveis de serem analisados para os 86 Centros de Emprego, distribuídos pelas 5 Regiões, Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve. Com base nos resultados obtidos neste estudo, concluiu-se que regista-se, em média, um maior grau de eficácia relativo à captação de emprego nas regiões Norte e Centro comparativamente com a região de Lisboa e Vale do Tejo; o conjunto dos Centros de Emprego da região Norte apresenta, em média, valores mais elevados de eficácia comparativamente com os da região de Lisboa e Vale do Tejo; em média, os Centros de Emprego de pequenas dimensões apresentam uma eficácia mais elevada do que os Centros de Emprego de grandes dimensões; não existe correlação estatisticamente significativa entre eficácia dos Centros de Emprego, quer face ao número de trabalhadores dos Centros de Emprego, quer por nível de qualificação dos Trabalhadores dos Centros de Emprego.

Com base nas evidências empíricas, nesta investigação são ainda sugeridas algumas diretrizes e orientações a ter em linha de conta para a minimização dos limitadores à inovação e modernização que se colocam aos Serviços Públicos de Emprego.

## Palavras-chave

Inovação, modernização, serviços públicos de emprego, eficácia, qualidade, eficiência.



# Abstract

The modernization of the Public Services, as a response to the demands of results (efficiency, effectiveness, cost reduction, a better quality of services) and to the adequacy of the needs and expectations of the society, has been, since the last two decades of the last century, a priority to the Governments of virtually all developed States.

It is imperative to replace the prevailing logic which focuses on the strict fulfilment of procedures, by a logic directed to the citizen / customer. In this context, the Portuguese Public Services invested on innovation and modernization once they consider both effective tools able to reduce some nonconformities, particularly the poor quality of service offered, the inefficiency in using of the available resources and the distance between the Public Administration and the citizens.

Consequently, the aim of this research consists in identifying and analysing some factors that expand and restrict innovation/modernization within the Portuguese Public Employment Services and in finding out the impact on the effectiveness evaluation of these services.

In this research, we chose to consider the data of December 2010, for the indicators of effectiveness in the Employment, which can be analysed within the 86 Job Centres, settled across the 5 regions, North, Centre, Lisbon and Tagus valley, *Alentejo* and *Algarve*. Based on the results obtained in this study, we concluded that it is registered on average, a higher level of effectiveness in finding out a job for the unemployed people in the North and Central regions compared to the Lisbon and Tagus valley region; the northern Job Centres show, on average, higher levels of effectiveness compared to the ones situated on the of Lisbon and Tagus valley region; on average, the small dimension Job Centres have a higher level of effectiveness than the bigger ones; there is no statistically significant correlation between the effectiveness of the Job Centres and the number of employees or their skill level.

Throughout this research, based on the empirical evidence, some guidelines and orientations are still suggested in order to minimize the restrictions on innovation and modernization needed within the Public Employment Services.

## Keywords

Innovation, modernization, Public Employment Services, effectiveness, quality, efficiency.



# Índice

Resumo	
Abstract	
Lista de Gráficos	
Lista de tabelas	
Lista de acrónimos	
Capítulo 1 - Enquadramento da Investigação	1
1.1 - Introdução	1
1.2 - Enquadramento do tema e relevância	1
1.3 - Objetivos, Questões e Hipóteses de Investigação	2
1.4 - Estrutura	3
Capítulo 2 - Fatores que impulsionam/limitam a Inovação e Modernização, nos Serviços Públicos.	5
2.1- Introdução	5
2.2 - Os Serviços Públicos na Administração Pública Portuguesa	5
2.3 - A Inovação/Modernização na Administração Pública	6
2.3.1 - Da Reforma da Administração Pública à Nova Gestão Pública	6
2.3.2 - A atual Situação da Inovação na Administração Pública	9
2.4 - Limitadores de Inovação e Modernização nos Serviços Públicos	13
2.5 - Impulsionadores de Inovação e Modernização nos Serviços Públicos	17
Capítulo 3 - Avaliação de Desempenho dos Serviços Públicos.	21
3.1 - Plano de Atividades	22
3.2 - Quadro de Avaliação e Responsabilização	23
3.3 - Relatório de Atividades	23
3.3.1 - Autoavaliação	23
3.3.2 - Avaliação das Unidades Homogéneas	24
3.4 - Indicadores de Avaliação	24
3.4.1 - Eficiência	24
3.4.2 - Eficácia	25
3.4.3 - Qualidade	25

Capítulo 4 - Metodologia da Investigação	27
4.1 - Tipo de Estudo	27
4.2 - Dados	27
4.3 - Variáveis	30
4.4 - Operacionalização das Variáveis	30
4.5 - Tratamento e Análise dos Dados	31
Capítulo 5 - Análise e Discussão dos Resultados	33
5.1 - Caracterização dos Serviços Públicos de Emprego	33
5.2- Apresentação e Discussão dos Resultados	36
Capítulo 6 - Conclusões, Limitações e Sugestões para Futuras Investigações	51
6.1 - Conclusões	51
6.2 - Limitações e Sugestões para Futuras Investigações	53
Bibliografia	55
Anexos	59

## Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Gráficos de Extremos e Quartis dos Indicadores de Eficácia no Emprego	40
Gráfico 2 - Taxa de Execução Média por indicador de emprego, segundo a delegação Regional	41
Gráfico 3 - Error-Bar para os indicadores de Eficácia no Emprego, I1, I2 e I3, por Delegação Regional	42
Gráfico 4 - Distribuição da Eficácia dos CE, por indicador de emprego, segundo a Delegação Regional	43
Gráfico 5 - Error-bar do Score Eficácia Geral segundo a Dimensão dos CE	47



## Lista de Tabelas

Tabela 1 - Fatores que podem constituir problemas à mudança na AP Portuguesa - % de inquiridos que identificaram limitadores ou Barreiras previamente definidas	15
Tabela 2 - Principais Limitadores à inovação e modernização	16
Tabela 3 - Principais facilitadores à Inovação	18
Tabela 4 - Distribuição do N° de Desempregados e dos Recursos Humanos Existentes	29
Tabela 5 - Distribuição do Nível de Qualificação dos Recursos Humanos dos CE	29
Tabela 6 - Estatísticas Descritivas: Numero de Desempregados Inscritos e Recursos Humanos existentes nos CE	38
Tabela 7 - Dimensão dos CE, segundo o volume de desempregados inscritos por Delegação Regional	38
Tabela 8 - Estatísticas Descritivas dos Indicadores de Eficácia no Emprego: Gerais e Específicos	40
Tabela 9 - Grau de Eficácia dos CE por indicador de Emprego	47
Tabela 10 - Estatística Descritiva dos Score Geral de eficácia dos CE	44
Tabela 11 - Análise de Variância: Score de Eficácia Geral por Delegação Regional	45
Tabela 12 - Comparação Múltipla de Médias: Score de Eficácia Geral por Delegação Regional	46
Tabela 13 - Análise de Variância: Score de Eficácia Geral por Dimensão dos CE	47
Tabela 14 - Correlação entre Score de Eficácia Geral e o N° de Trabalhadores em CE	48
Tabela 15 - Grau de Eficácia Geral dos CE	49



# Lista de Acrónimos

CE	Centro de Emprego
SP	Serviços Públicos
CRP	Constituição da República Portuguesa
CPA	Código do Procedimento Administrativo
AP	Administração Pública
APP	Administração Pública Portuguesa
SPE	Serviços Públicos de Emprego
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional



# Capítulo 1 - Enquadramento da Investigação

## 1.1 - Introdução

Nestes últimos 20 anos, a Administração Pública Portuguesa (APP) sofreu profundas mudanças, iniciando várias reformas, pela via legislativa. A Constituição da República Portuguesa (CPR), no seu artigo 267º, veio estabelecer que a Administração Pública (AP) será estruturada de modo a aproximar os serviços das populações e a evitar a burocratização. O Código de Procedimento Administrativo (CPA), Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, por sua vez, exige da AP um comportamento organizacional adequado e voltado para a modernização administrativa.

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

Os governos, através da apresentação dos seus programas, têm dado ênfase à necessidade de uma modernização na AP, mais concretamente, à melhoria da qualidade dos produtos e serviços prestados aos cidadãos. O Decreto-lei Nº 166/99 de 13 de Maio, cria o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos, enquanto filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização dos serviços, a simplificação dos procedimentos e a satisfação das necessidades implícitas e explícitas dos cidadãos. Por sua vez o Decreto-Lei Nº 135/1999 de 12 de Abril, estabelece medidas de modernização administrativa, designadamente sobre acolhimento e atendimento dos cidadãos em geral e dos agentes económicos em particular, comunicação administrativa, simplificação de procedimentos, audição dos utentes e sistema de informação para a gestão.

## 1.2 - Enquadramento do tema e relevância

A reflexão sobre a evolução dos fatores limitadores ou influenciadores do *processo de modernização e inovação da AP, em concreto dos serviços públicos de emprego (SPE) e seu impacto na avaliação dos serviços públicos de emprego*, vai ser objeto central do nosso estudo.

A motivação para a elaboração de um estudo desta natureza, prende-se com o facto de toda a experiência adquirida ao longo destes quinze anos num SPE, constata-se diariamente a existência de fatores que impulsionam a modernização e inovação nestes serviços, mas

as também de outros muito limitadores ao desenvolvimento e à prestação de um serviço público eficiente, eficaz e de qualidade junto dos cidadãos.

Neste contexto, sente-se a necessidade de incidir sobre esta temática e porque, tanto quanto é dado a conhecer, não existem estudos sobre inovação/modernização nos serviços públicos de emprego. Assim pretende-se desta forma, dar um contributo importante, ainda que modesto, para o processo de inovação e modernização destes serviços em Portugal.

*“Uma verdadeira reforma da AP, terá de melhorar o serviço público e não piorá-lo. Uma verdadeira reforma da função pública terá de aumentar o prestígio do emprego público, não diminuí-lo. Uma verdadeira reforma do Estado, terá de incentivar a autoestima dos funcionários públicos e fazer com que sejam eles próprios a estimular a mudança de que a nossa AP necessita.”* (Pereira, 2011)

Ainda o mesmo autor refere que, uma verdadeira e duradoura reforma do Estado não poderá ser encarada como a necessária dieta, da AP como uma mera poupança de Euros e de despesa pública, mas sim como uma oportunidade única para melhorar a eficiência do Estado e, assim, simplificar e auxiliar a vida dos Portugueses. (Pereira, 2011)

## 1.2 - Objetivos e Questões de Investigação

Este trabalho surge com o propósito de utilizar a experiência prática e o saber profissional adquiridos, no sentido de provocar debate, reflexão, análise e se possível alguns contributos que possam servir para a inovação e modernização dos SPE em Portugal.

O **objetivo** desta investigação consiste na *identificação e análise de fatores que impulsionam e limitam a inovação/modernização nos Serviços Públicos de Emprego e o seu impacto na eficácia destes Serviços*. A **unidade de análise** consiste nos *SPE, unidades (homogéneas) locais do Instituto de Emprego e Formação Profissional, IP. - IEF, IP., enquadradas na Administração Central*. Contudo, e para melhor compreender a realidade destas Entidades, importa analisar o enquadramento dos SPE, na Administração Pública Portuguesa. De uma forma mais pormenorizada, nesta investigação, procura-se analisar os seguintes aspetos:

- ✓ O enquadramento dos SP na Administração Pública Portuguesa;
- ✓ A evolução da modernização e inovação nos Serviços Públicos;
- ✓ Identificar os fatores que impulsionam ou limitam a inovação/modernização, nos Serviços Públicos;
- ✓ Identificar os Critérios para avaliação de desempenho destes Serviços;

- ✓ Análise do efeito dos fatores que impulsionam ou limitam a inovação/modernização e seu impacto na eficácia dos Serviços Públicos.

No seguimento da identificação do problema, que está na origem do nosso interesse por este tema e da lacuna do conhecimento existente, a **questão central da investigação** é a seguinte: *“Quais os fatores que influenciam a inovação/modernização nos SPE e o seu impacto na eficácia destes Serviços?”*

Do objetivo geral, emergem os **objetivos específicos**, em forma de questão, nomeadamente:

Q1) Quais os fatores que impulsionam e/ou limitam a inovação/modernização dos SPE?

Q2) Qual o impacto na eficácia dos SPE?

Deste modo, pretende-se estudar o impacto dos fatores que impulsionam ou limitam a inovação e modernização nos SPE na eficácia (critério de avaliação de desempenho) destes Serviços.

## **1.4 - Estrutura**

A presente dissertação está estruturada da seguinte forma:

O primeiro capítulo é composto pelo enquadramento do problema, com a exposição da justificação do tema, o objetivo, questões de investigação e a própria descrição da estrutura da investigação.

A parte teórica começa com o segundo capítulo que são apresentados os fatores que influenciam a inovação e a modernização administrativa nos SP. Estes fatores são vistos numa dupla perspetiva, tanto como limitadores, como impulsionadores de inovação e modernização nos Serviços Públicos. No entanto, este capítulo destina-se ainda ao enquadramento dos Serviços Públicos na Administração Pública, à Reforma da Administração Pública e à Nova Gestão Pública, passando pela inovação na Administração Pública e a atual situação.

No capítulo três, é elaborado um enquadramento teórico da avaliação de desempenho nos SP.

Na parte empírica, o quarto capítulo refere a metodologia de investigação, o tipo de estudo, dados, variáveis, operacionalização das variáveis, Tratamento e análise de dados. No capítulo seguinte é efetuada a caracterização e apresentação do IAFP, IP., em concreto, com a apresentação, análise e discussão dos resultados, tendo em conta as várias dimensões.

No último ponto, apresentam-se as considerações finais onde são referidas as principais conclusões gerais acerca deste estudo, bem como as limitações e sugestões para futuras investigações, nesta área do conhecimento.

# Capítulo 2 - Fatores que impulsionam/limitam a inovação e Modernização, nos Serviços Públicos.

## 2.1 - Introdução

Neste capítulo inicia-se por um breve enquadramento da estrutura da Administração Pública Portuguesa e dos Serviços Públicos. Seguidamente, com base na literatura disponível, caracteriza-se resumidamente a evolução da Inovação e Modernização nos SP. Finalmente, identificam-se, alguns limitadores e impulsionadores da inovação na Administração Pública, estudados por vários autores.

## 2.2 - Os Serviços Públicos na Administração Pública Portuguesa

Na Administração Pública, atendendo ao seu sentido orgânico, é possível identificar três grandes grupos de entidades:

- **Administração direta do Estado** - (Lei n.º4/2004 de 15 de Janeiro)
- **Administração indireta do Estado** - (Lei n.º3/2004 de 15 de Janeiro)
- **Administração Autónoma**<sup>1</sup>([www.dgaep.gov.pt](http://www.dgaep.gov.pt)).

Dado o estudo em causa, vamos centrar a nossa atenção na Administração Indireta do Estado, por ser o grande grupo que integra o Instituto de Emprego e Formação Profissional, IP.

*“O segundo grupo - **Administração indireta do Estado** - integra as entidades públicas, distintas da pessoa coletiva “Estado”, dotadas de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira que desenvolvem uma atividade administrativa que prossegue fins próprios do Estado; trata-se de administração “do Estado” porque se prosseguem fins próprios deste, e de “administração indireta” porque estes fins são prosseguidos por pessoas coletivas distintas do Estado. A Administração indireta do Estado compreende três tipos de entidades:*

- *Serviços personalizados*
- *Fundos personalizados*

---

<sup>1</sup> ([www.dgaep.gov.pt](http://www.dgaep.gov.pt), acesso em 2012/05/28)

- **Entidades públicas empresariais**” ([www.dgaep.gov.pt](http://www.dgaep.gov.pt))

Nos termos dos artigos, 3º e 4º da Lei n.º3/2004 de 15 de Janeiro, Os **Serviços personalizados**, são pessoas coletivas de direito público, dotadas de órgão e património próprio, com autonomia administrativa e financeira. É o caso, do Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P., que tem por missão promover a criação e a qualidade do emprego e combater o desemprego através da execução de políticas ativas de emprego ([www.dgaep.gov.pt](http://www.dgaep.gov.pt)).

Os Serviços Públicos Portugueses podem ainda ser caracterizados atendendo à natureza da sua missão, como:

- ✓ Prestadores de Serviços, orientados para satisfação das necessidades dos cidadãos/clientes e empresas ou outras entidades;
- ✓ Reguladores, quando orientados para a garantia do cumprimento de deveres por parte do público em geral;
- ✓ De promoção ou fomento; como é o caso do IEFP, IP.;
- ✓ Órgãos consultivos<sup>2</sup>, quando a principal função é preparar, acompanhar e avaliar as políticas públicas (Sampaio e al, 2011).

## **2.3 - A Inovação/Modernização na Administração Pública**

### **2.3.1 - Da Reforma da Administração Pública à Nova Gestão Pública**

A Reforma iniciada em 1986 inerente à participação no Mercado Único, provocou um clima de transformação no seio da APP, surgiram diversos desafios e oportunidades de mudança resultantes, devidos às exigências cada vez maiores dos cidadãos face aos serviços públicos, bem como a necessidade de melhor conceber e executar as políticas públicas (Silva, 2000).

Uma das medidas mais importantes, foi em 1991, a entrada em vigor do CPA, que se caracterizou na sua essência, pela adoção de medidas de desburocratização e simplificação de processos administrativos de forma a melhorar a relação entre os cidadãos e a Administração (Rocha,2006).

---

<sup>2</sup>Nº1 do artigo 7º da Lei Nº 4/2004 de 15 de Janeiro

Em 1997, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 176/97, de 21 de Outubro, estabelece o novo modelo administrativo de relacionamento com o cidadão baseado, pretendendo o reforço da confiança do cidadão na Administração, esperando-se uma AP com uma postura de maior transparência e diálogo, com informações e procedimentos mais precisos e céleres.

A partir de 98, com a publicação dos Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril e Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de Maio, instituem-se os modelos de excelência no SP (Rocha, 2006). Este último Decreto-Lei, cria o SQSP -Sistema de Qualidade em Serviços Públicos. De acordo com o artigo n.º 3 deste diploma legal, a qualidade em serviços públicos é entendida como *“uma filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos”*.

Sempre que pesquisamos sobre inovação e modernização na Administração Pública é inevitável examinarmos as várias reformas por que tem passado a AP ou pesquisarmos a denominada *“Nova Gestão Pública”* (NGP). A importância da NGP na inovação do Sector Público torna fundamental o conhecimento de alguns aspetos fundamentais da reforma, a discussão dos defensores e dos oponentes (Roste, 2005).

A Nova Gestão Pública (NGP) é uma abordagem constituída por sete elementos que estão interligados, segundo Hood, 1991:

- ✓ A entrada no sector público de gestores profissionais provenientes do sector privado, transforma a gestão pública, numa gestão orientada para as técnicas de gestão, mais estratégica e com alguma competitividade associada;
- ✓ A definição de medidas e padrões de desempenho com objetivos mensuráveis e claramente definidos, permitindo uma avaliação menos subjetiva e mais isenta;
- ✓ A preocupação com o controlo dos resultados, imprimindo a necessidade do foco das organizações nos resultados;
- ✓ A desagregação de unidades do sector público dividindo grandes estruturas em unidades mais pequenas, mais próximas do cidadão/cliente;
- ✓ A introdução de fatores que promovam a concorrência no sector público, como é o caso do Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei Nº 18/2008 de 29/01), para a contratação de serviços, procurando com isto baixar custos e melhorar a qualidade da prestação dos serviços;
- ✓ A ênfase nos estilos e práticas de gestão do sector privado, procurando flexibilizar e tornar mais céleres os procedimentos dos SP;
- ✓ A preocupação com a disciplina e parcimónia na utilização de recursos, redução de e maior eficiência e eficácia na utilização dos recursos.

Denhardt (2000), à semelhança de Hood, 1991, também considera que existem sete princípios orientadores daquilo que consideram ser o Novo Serviço Público, baseado na NGP:

- ✓ Servir em vez de dirigir;
- ✓ O interesse público é o propósito, não o subproduto;
- ✓ Pensar estrategicamente, agir democraticamente;
- ✓ Servir cidadãos, não consumidores;
- ✓ A responsabilização não é simples;
- ✓ Valorizar as pessoas, não somente a produtividade;
- ✓ Valorizar a cidadania e o serviço público mais do que o empreendedorismo.

Relativamente à questão da Inovação e Modernização nos Serviços Públicos e nos estudos realizados na AP e quando questionadas as pessoas sobre a origem das inovações nos SP, Borins (2001), chegou à conclusão que:

- 50% - Gestão intermédia e funcionários de primeira linha;
- 25% - De gestores de topo;
- 20% - Políticos;
- 15% - Grupos de interesse;
- 10% - Indivíduos fora do sector.

Estes resultados, evidenciam que as ideias inovadoras e modernização emergem de todos os níveis da organização, com relevância para os funcionários de primeira linha e Dirigentes de Gestão Intermédia, os grupos mais próximos dos cidadãos/clientes e com mais intervenção.

Sobre as fontes da inovação Borins (2001) conclui que:

- 50-60%- Problemas internos;
- 30%- Crises;
- 30%- Influência política;
- 30%- Novas oportunidades;
- 10%- Nova liderança. Desenvolvimentos tecnológicos e científicos;

Resultados que permitem concluir a inovação e modernização poderá vir, essencialmente, de dentro da organização.

Também, Hunmin (1997), no seu contributo, considerou as seguintes variáveis de inovação:

- 1) Ambiente interno da organização;

- Tamanho, centralização, formalização, complexidade, poucos recursos e atitude para a mudança.
- 2) Ambiente externo da organização;
  - Tamanho da população, abertura do sistema, proximidade a outras organizações inovadoras, interconetividade e apoio do nível superior dos governos.

### **2.3.2 -A atual Situação da Inovação na Administração Pública**

Efetuada uma breve pesquisa da situação da inovação e modernização do Sector Público em Portugal encontram-se cinco instrumentos essenciais:

1. O PRACE - Reforma da Administração Pública;
2. O Simplex - Modernização da Administração Pública;
3. O Plano tecnológico - Políticas integradas de inovação;
4. O QREN - Financiamento.
5. O PREMAC - Plano de Redução e Melhoria da Administração Central

#### **O PRACE**

A Resolução de Conselho de Ministros nº 124/2005, do XVII Governo Constitucional Português, criou o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) que tem como Objetivos:

- ✓ Modernizar e Racionalizar a Administração Central;
- ✓ Melhorar a Qualidade de Serviços prestados aos Cidadãos pela Administração;
- ✓ Tornar a Administração Central mais próxima e dialogante com o Cidadão.

Para atingir estes Objetivos, o PRACE estabeleceu as seguintes Linhas Estratégicas de Ação:

1. Reestruturar/Racionalizar a Administração Direta e Indireta em função das Missões dos Ministérios, e respetivas entidades, e do Programa de Governo.
2. Reforçar as Funções Estratégicas, Estudo e Avaliação/Controlo de Resultados de Apoio à Governação.
3. Reforçar as Funções Normativa, Reguladora e Fiscalizadora do Estado.

4. Racionalizar, e eventualmente externalizar, as Funções Produtivas e de Prestação de Serviços.
5. Desenvolver Serviços Partilhados, de nível ministerial ou interministerial, de forma a reduzir estruturas e processos redundantes.
6. Flexibilizar, desburocratizar e aumentar a comunicação horizontal e vertical através da redução de cadeias de comando e criação de estruturas horizontais e matriciais de projeto e forte recurso a tecnologias de informação e comunicação.
7. Clarificar e uniformizar as Funções da Administração Direta do Estado de nível Regional, de acordo com o modelo NUTS II (Nomenclaturas de Unidades Territoriais - para fins Estatísticos).
8. Reforçar a proximidade aos Cidadãos quer através de processos de desconcentração e descentralização físicas, quer através de novos canais de comunicação e prestação de serviços.
9. Melhorar as Qualificações de Processos, Trabalho e, conseqüentemente, dos Funcionários da Administração Central do Estado.
10. Implementar as novas Estruturas de acordo com uma estratégia de gradualismo e teste em pilotos.

### **O Simplex<sup>3</sup>**

A Secretaria de Estado para a modernização Administrativa, foi criada para coordenar a operacionalização das iniciativas de modernização administrativa, sistematizadas no programa SIMPLEX. Este é um vasto programa de simplificação que pretende reduzir a burocracia, melhorar a relação dos cidadãos com os serviços públicos, tornar Portugal mais competitivo e a Administração Pública mais eficiente.

Com base nestas grandes linhas de ação os organismos da Administração Pública estão a desenvolver programas e projetos no sentido de se modernizarem e de inovarem. (WWW.simplex.pt)

---

<sup>3</sup>([WWW.simplex.pt](http://WWW.simplex.pt), acesso em 2012/04/03)

## O Plano Tecnológico<sup>4</sup>

O Plano Tecnológico surge do reconhecimento de que o crescimento económico é condição necessária para a elevação do padrão de vida médio em Portugal, torna-se imprescindível ajustar os instrumentos de política por forma promover um maior dinamismo e adaptabilidade pela inovação.

No Plano Tecnológico, foram estabelecidas ações a desenvolver nos três eixos seguintes:

1. Conhecimento - Qualificar os portugueses para a sociedade do conhecimento fomentando medidas estruturais vocacionadas para elevar os níveis educativos médios da população.
2. Tecnologia - Vencer o atraso científico e tecnológico apostando no reforço das competências científicas e tecnológicas nacionais, públicas e privadas, reconhecendo o papel das empresas na criação de emprego qualificado e nas atividades de investigação e desenvolvimento
3. Inovação - Imprimir um novo impulso à inovação, facilitando a adaptação do tecido produtivo aos desafios impostos pela globalização através da difusão, adaptação e uso de novos processos, formas de organização, serviços e produtos ([www.planotecnologico.pt](http://www.planotecnologico.pt)).

## O QREN<sup>5</sup>

O Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN), para o período de 2007 a 2013, defende uma aposta expressa na modernização e na inovação na Administração Pública. O QREN assume como grande desígnio estratégico a qualificação dos portugueses, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sócio cultural e de qualificação territorial. Esta missão será realizada num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas ([www.qren.pt](http://www.qren.pt)).

---

<sup>4</sup>([www.planotecnologico.pt](http://www.planotecnologico.pt), acesso em 2012/05/15)

<sup>5</sup>([www.qren.pt](http://www.qren.pt), acesso em 2012/06/02)

É neste programa Operacional que se integra o Sistema de Apoios à Modernização Administrativa (SAMA) que visa criar condições para uma Administração Pública mais eficiente e eficaz, através do desenvolvimento de operações estruturantes orientadas para a redução dos denominados “custos públicos de contexto” no seu relacionamento com os cidadãos e as empresas. O SAMA tem como objetivos:

- a) A qualificação do atendimento dos serviços da Administração Pública, conjugando uma lógica de proximidade com critérios de racionalização de estruturas;
- b) A racionalização dos modelos de organização e gestão da Administração Pública e a simplificação, reengenharia e desmaterialização de processos;
- c) O desenvolvimento de uma Administração Pública em rede, com recurso ao uso intensivo das tecnologias da informação e comunicação enquanto infraestrutura de suporte ao processo de modernização administrativa;
- d) A promoção de iniciativas integradas de modernização, assegurando a articulação entre as três principais dimensões de intervenção (pessoas, organização e tecnologia) como forma de geração da massa crítica e das competências transversais necessárias à continuidade e sustentabilidade deste tipo de processos, para além do horizonte definido para o respetivo financiamento. ([www.qren.pt](http://www.qren.pt))

#### **O PREMAC<sup>6</sup>**

O Programa do XIX Governo Constitucional consagra como um dos objetivos centrais a necessidade de reduzir os custos da Administração Central do Estado e de implementar modelos mais eficientes para o seu funcionamento, o exemplo da sua própria orgânica, que contemplou uma redução de cinco Ministros e três Secretários de Estado e a consequente extinção de sete ministérios.

Nestes termos e para a concretização destes objetivos, o Governo aprovou, no dia 20 de Julho de 2011, o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), tendo, nesse contexto, determinado que as novas Leis Orgânicas dos Ministérios devem traduzir, como ponto de partida, organizações que refletem o resultado de um primeiro exercício de supressão de estruturas e de níveis hierárquicos, com base na avaliação das atribuições da Administração Central do Estado.

---

<sup>6</sup>([www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt), acesso em 2012/06/03)

O PREMAC, surge da urgência de reduzir custos no Estado e procurar modelos mais eficientes de funcionamento, eliminando estruturas sobrepostas na Estrutura Central do Estado, reduzindo o número de organismos, contribuindo para a promoção da melhoria organizacional ajusta aos limites financeiros do País, mantendo a mesma qualidade na prestação do serviço público.(www.portugal.gov.pt)

Neste estudo não se pretende analisar o papel dos serviços públicos na inovação, mas sim compreender de que forma a inovação e modernização é encarada neste setor, as mudanças que originou e a influência que tem para a avaliação final dos serviços, mais especificamente, os serviços públicos de emprego.

Ao longo de vários anos, os governos que foram passando pelo governo, demonstraram através dos vários programas criados, estar conscientes da necessidade de uma forte aposta na inovação e modernização dos Serviços Públicos.

## 2.4 - Limitadores de inovação e modernização nos Serviços Públicos

O conservadorismo, o ceticismo face ao novo conhecimento, à mudança e à modernização, a falta de adaptação às necessidades dos clientes/utentes, a falta de conhecimento dos fatores culturais, aliadas à burocracia e falta de mecanismos de resposta, são fortes limitadores à inovação na AP (Vigoda-Gadot *et al.*, 2005).

Segundo Maddock *et al.*, 1997, existe uma tendência para menosprezar as barreiras psicológicas e culturais nos processos de transformação organizacional. O autor acrescenta que as barreiras existem nas organizações burocráticas e provêm de:

- Ambiente de concorrência devido aos *quasi-markets*<sup>7</sup>;
- *Managerialismo* (gestão empreendedora e estratégica, gestão por objetivos, gestão da equipa, etc.) que não promove a aprendizagem;
- Medições insensíveis;
- Poderosa cultura e tradições profissionais.

Malikova *et al.* (2005) apresentam, como se segue, as barreiras à inovação no Sector Público social e da saúde. Os obstáculos são considerados predominantemente internos à organização:

---

<sup>7</sup>Quasi-markets- designação que se refere à quebra de monopólio através da integração no mercado de fornecedores concorrentes independentes.

- Tamanho e complexidade - Organismos muito complexos em termos de organização e de atividade. Estes organismos nem sempre detêm as competências necessárias, dificuldade com a homogeneidade de procedimentos, elevada responsabilidade, problemas com a comunicação, desenvolvimento algumas barreiras internas.
- Património e legado histórico - As organizações muito centradas nas práticas e nos procedimentos. Os procedimentos sempre aplicados e não questionados são vistos como uma boa prática. A inovação ou modernização e mudança são entendidos como uma perturbação ou ameaça ao trabalho dos funcionários e até à manutenção dos seus próprios postos de trabalho.
- Resistência profissional - Grupos Profissionais bem definidos podem entender a inovação e modernização dos serviços como uma ameaça aos papéis estabelecidos pela organização. A comunicação entre os vários grupos de profissionais pode facilitar o processo.
- Aversão ao risco - Neste estudo para a área da saúde as inovações ou mudanças podem resultar em situações de risco. Por norma os políticos são muito sensíveis e cautelosos com a introdução de grandes mudanças neste setor.
- Consulta pública e Resultados pouco claros - Ambiguidade dos objetivos devido aos interesses em influenciar o processo de decisão.
- Ritmo e escala da mudança - Os organismos públicos, por diversas razões políticas (aproximando aos novos preceitos da NGP), têm sido sujeitas a inúmeras mudanças. Como é o caso do IEPF, IP., com a recente publicação dos seus estatutos (Portaria Nº 319/2012 de 12/10).
- Ausência de capacidade para aprendizagem organizacional (a todos os níveis) - A constante reorganização dos serviços pode transformar-se numa dificuldade de capacidade de aprendizagem organizacional.
- Resistência à mudança pelos clientes (utilizadores finais) - O público pode ser fortemente resistente à mudança, podendo estar aqui em causa vários fatores como: o estrato económico, o acesso às Tecnologias de Informação e comunicação; a idade, entre outros.
- Ausência de recursos - Nem sempre a inovação está associada a eficiência económica e por vezes gastos com inovações podem incorrer em custos adicionais para as organizações que nem sempre podem estar disponíveis para suportar.
- Barreiras técnicas - A aplicação de novas utilizações ao equipamento existente pode ser encarada como um constrangimento à atividade ou como um facilitador para uma inovação técnica adicional, para resolver o constrangimento provocado.

Palmer-Noone (2000) que identificou as barreiras à inovação no ensino superior em 95% de universidades públicas e 5% privadas, chegou aos seguintes resultados:

### Barreiras Internas

- ✓ Tradição, cultura institucional, ou inércia institucional (foi a mais significativa);
- ✓ Governação e outras formas de burocracia interna e processo de governação;
- ✓ Custos, fundos e outros aspetos de recursos.

### Barreiras Externas

- ✓ Acreditação;
- ✓ Política;
- ✓ Governo central.

A consultora Deloitte realizou, durante um congresso de Administração Pública, um estudo sobre a Mudança na Administração Pública (2005). Questionados os funcionários da Administração Pública sobre os fatores que poderiam constituir um problema para a mudança no sector, obteve as respostas sintetizadas na tabela a seguir apresentada. Embora estivesse em causa a mudança e não a inovação, pensa-se que os resultados são úteis na medida em que estão direccionados para a APP. São listadas na Tabela1, por ordem decrescente, limitadores e respetiva taxa de identificação.

**Tabela 1- Fatores que podem constituir problemas à mudança na AP portuguesa - % de inquiridos que identificaram limitadores ou barreiras previamente definidas**

<b>Fatores que constituem problemas para a mudança no Sector Público</b>	<b>% de indivíduos que identificaram o fator</b>
Indefinição e ou falta de comunicação de objetivos e prioridades estratégicas	15
Procedimentos bastante burocráticos e/ou legislação em excesso	13
Gestão inadequada	9
Falta de cultura de responsabilização	9
Estruturas organizacionais desatualizadas	9
Desarticulação entre Serviços/organismos	9
Inexistência de uma cultura de recompensa pelo mérito	8
Politização/partidarização de organismos ou cargos de chefia	6
Inexistência de uma cultura de serviço ao cliente	6
Falta de recursos Humanos	5
Inadequação e/ou falta de qualificação de RH	5

Sistemas de informação desadequados, inexistentes ou com utilização deficiente	4
Ausência de avaliação ou de efeitos práticos da mesma	2

Fonte: **Deloitte, (2005)**

Recentemente, Nagesh (2008) refere que uma das maiores tarefas que os gestores de públicos têm de enfrentar é encontrar uma forma de encorajar a inovação entre os colaboradores devido aos numerosos limitadores à inovação. O processo de obtenção de ideias e aprovação de fundos é longo e árduo e o reconhecimento é inexistente. A cultura organizacional pode ser o maior fator de resistência à mudança e a aversão ao risco é um limitador efetivo. O risco de falha, o risco de perda de tempo e recursos e acima de tudo, o risco de ter o nome associado a um projeto que não levou a parte alguma é o que as pessoas na AP mais temem.

Na Tabela a seguir apresentada faz-se uma síntese dos principais limitadores identificados pelos diferentes autores da literatura estudada e que foram apresentados neste ponto do trabalho. Os limitadores na AP estão muito centradas na tradição e resistência à mudança, conservadorismo, controlo e rigidez excessivos, falta de abertura ao exterior e aversão ao risco. É possível, no entanto, constatar que nos serviços da AP, o conservadorismo, centralismo e falta de foco no cliente é mais relevante.

**Tabela 2 - Principais limitadores à inovação e modernização**

Principais limitadores	Autor
Administrações centralizadas e burocráticas <i>Managerialismo</i> Medidas insensíveis à diversidade local Défices de democracia Falta de sensibilidade ao ponto vista do utilizador	Maddock, 1997
Tradição, cultura institucional, ou inércia institucional Governação e outras formas de burocracia interna Custos, fundos e outros aspetos de recursos Acreditação Política Governo central	Palmer- Noone, 2000
Conservadorismo e ceticismo face ao novo conhecimento Falta de adaptação ao cliente Falta de conhecimento da cultura Falta de resposta	Vigoda-Gadot, et al., 2005
Tamanho e complexidade	Malikova et al., 2005

Património e legado histórico Resistência profissional Aversão ao risco Consulta pública e resultados pouco claros Ausência de capacidade de aprendizagem organizacional Resistência à mudança pelos clientes Ausência de recursos	
Cultura organizacional Aversão ao risco	Nagesh, 2008

## 2.5 - Impulsionadores de inovação e modernização nos Serviços Públicos

Não existem apenas limitadores que impedem o desenvolvimento da inovação e modernização nos SP há também outros fatores que facilitam o seu aparecimento e difusão. Kochet *al.* (2005) apresentam, num estudo efetuado nos Setores Públicos da área social e da saúde, uma síntese dos facilitadores à inovação e à modernização destes serviços:

### A. Impulso Político

Qualquer mudança (inovação ou modernização) nos SP requer uma vontade política muito forte. Os facilitadores externos mencionados pelos inquiridos no estudo em causa foram:

- ✓ União Europeia;
- ✓ Legislação ou iniciativas nacionais;
- ✓ Informação, aprendizagem e o trabalho em rede.

### B. Capacidade para inovar

Por norma os funcionários destes setores têm um elevado desejo de melhorar a qualidade de vida dos doentes e o seu bem-estar. Também em outros setores públicos os funcionários já são maioritariamente qualificados, podendo ser sinónimo de criatividade e elevada capacidade de resolução de problemas.

### C. Crescimento de uma cultura de avaliação/revisão

Foram desenvolvidas diversas práticas de avaliação no Sector Público.

### D. Mecanismos de sustentação da inovação

- E. *Drivers* de competitividade
- F. Fatores tecnológicos

A inovação tecnológica aparece aqui como facilitador, quando como também ser uma limitação à introdução da inovação.

- G. As Organizações Não Governamentais (ONG) e as empresas privadas geram inovação

Borins, em 2001, realça as características comuns que podem observar-se nas organizações inovadoras do sector público:

1. Suporte da gestão de topo;
2. Recompensas e prémios para a inovação;
3. Recurso para a inovação;
4. Diversidade e inovação;
5. Aprender com o exterior;
6. A inovação é responsabilidade de todos;
7. Experimentação e avaliação;

Na Tabela 3, procedeu-se à elaboração de uma síntese dos principais facilitadores identificados pelos diferentes autores consultados na literatura de referência:

**Tabela 3 - Principais facilitadores à inovação**

<b>Principais Facilitadores</b>	<b>Autor</b>
Suporte da gestão de topo Recompensas e prémios para a inovação Recursos para a inovação Diversidade Aprender com o exterior A inovação é responsabilidade de todos Experimentação e avaliação	Borins, 2001
Impulso político Capacidade para inovar Crescimento de uma cultura de avaliação Mecanismos de sustentação da inovação <i>Drivers</i> de competitividade Fatores tecnológicos ONG e empresas privadas geram inovação	Kocket <i>al.</i> , 2005

A partir da revisão teórica da literatura efetuada, constata-se que a inovação/modernização nos Serviços Públicos de Emprego é influenciada por um vasto e complexo número de fatores, tanto internos como externos à organização. São igualmente em grande número os fatores tratados por distintos autores. Os fatores explicativos da inovação não se esgotam nos aqui referidos. Contudo, pretendendo analisar o processo de inovação/modernização nos Serviços Públicos de Emprego e considerando a revisão da literatura efetuada, este trabalho destaca um conjunto de fatores que podem ter impacto na avaliação destes Serviços, nomeadamente: (1)Nº de Recursos Humanos existentes (2) Número de Desempregados/Utentes inscritos-Dimensão e (3) Qualificação dos Recursos Humanos. Também se constata que nos Serviços Públicos de Emprego existe vários indicadores de avaliação, de entre os quais se destacará nesta investigação, a eficácia.

Não se pretende com esta investigação efetuar um estudo exaustivo, mas sim um estudo exploratório evidenciando alguns dos fatores que impulsionam e limitam a inovação/modernização nos Serviços Públicos de Emprego e o seu impacto na eficácia destes Serviços.



## Capítulo 3 - Critérios para Avaliação de Desempenho nos Serviços Públicos.

É essencial avaliar os SP, uma vez que as implicações estratégicas do desempenho dos SP, são globais e podem condicionar a eficácia das políticas criadas pelos governos. Este capítulo tem como objetivo apresentar uma revisão da literatura dos principais aspetos da avaliação dos serviços públicos.

A medição do desempenho é uma área relativamente recente na gestão pública. Prestar melhores serviços é o objetivo das reformas administrativas e da própria avaliação do desempenho: *“poucas questões são tão centrais à disciplina e profissão da Administração Pública como a melhoria do serviço”* (Boyne, 2003).

Nestes termos, a medição e a gestão do desempenho passam a ser consideradas elementos essenciais à modernização do sector público (OCDE, 2000). De facto, tem havido uma expansão significativa da utilização de medidas de desempenho não financeiro nas organizações públicas (Talbot, 2005).

Doherty e Horne (2002) apontam várias razões subjacentes à importância da medição do desempenho: a clarificação dos objetivos da organização, a possibilidade de reduzir custos e de implantar medidas de melhoria da qualidade. Por sua vez, a importância dada transparência é à prestação de contas por parte da Administração ao público em geral, traduz-se no objetivo de prestar informação sobre a qualidade, eficácia, acessibilidade ou eficiência dos serviços prestados (Vigoda-Gadot, 2000).

Também Pollitt (1990) sugere como razões para avaliar o desempenho no sector público: por um lado reforçar a legitimidade pública e, por outro, para auxiliar a gestão no ajustamento da sua estrutura e processos organizacionais, credibilizando as estruturas dos SP.

*“Quando avaliamos os serviços públicos, há que ter consciência que o seu objetivo não é o lucro, mas sim a prestação de um serviço à sociedade. Dada a dificuldade de avaliar os seus resultados através de medidas de natureza financeira somos levados a procurar outro tipo de indicadores que nos permitam aferir sobre o desempenho da organização”* (Gonçalves, 2000).

No caso dos serviços públicos aos “três E’s”- Economia (minimização do custo dos recursos adquiridos), Eficiência (otimização da relação entre os resultados obtidos - *outputs* - e os recursos ou meios utilizados - *inputs*) e Eficácia (grau de realização dos objetivos), Doherty e Horne (2002), acrescentam o quarto E - Ética, referente a “Equidade, Empatia e Ecologia”.

Aos SP, exige-se uma busca contínua de justiça, equidade, no desenvolvimento da atividade e no relacionamento para com os utilizadores dos serviços.

Boyne (2002) identifica sete dimensões do desempenho do serviço público:

- ✓ Quantidade de resultados (*outputs*);
- ✓ Qualidade desse resultado;
- ✓ Eficiência;
- ✓ Equidade;
- ✓ Valor;
- ✓ Satisfação do consumidor.

A medição do desempenho, pode-se definir como a utilização de indicadores quantitativos para avaliar as atividades, esforços e sucessos organizacionais (Wang,2002), ou como uma métrica para avaliar “a eficiência e/ou eficácia de uma ação”(Neely *et al.*, 1995).

### 3.1 - Plano de Atividades

Em 2008 entrou em vigor o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), aprovado pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, que “*assenta numa conceção integrada dos sistemas de gestão e avaliação, permitindo alinhar, de uma forma coerente, os desempenhos dos serviços e os dos que neles trabalham, sendo um dos aspetos inovadores o referente ao subsistema de avaliação do desempenho dos serviços*” (SIADAP 1).

O n.º 1 do art. 7.º da lei atrás referenciada, define que o SIADAP articula-se com o sistema de planeamento de cada Ministério, constituindo um instrumento de avaliação de cumprimento dos objetivos estratégicos definidos superiormente e dos objetivos anuais e planos de atividades, baseado em indicadores de medida dos resultados a obter pelos serviços.

O SIADAP, articula-se com o ciclo de gestão, que integra as seguintes fases:

- Fixação de Objetivos;
- Aprovação do Orçamento e Mapa do Pessoal;
- Elaboração e aprovação do Plano de Atividades com objetivos, atividades e indicadores de desempenho do Serviço e das várias Unidades Orgânicas;
- Monitorização e eventual revisão de objetivos;
- Elaboração do Relatório de Atividades, com demonstração qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados, Balanço Social e Relatório de Autoavaliação.

## **3.2 - Quadro de Avaliação e Responsabilização**

Um dos instrumentos usados em Portugal para a avaliação dos serviços é o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), instituído pela Lei do SIADAP n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro, n.º 1 do 10.º artigo.

O QUAR é um documento de elaboração obrigatória nas instituições públicas que deve conter a missão da instituição (qual a razão da sua existência), os seus objetivos estratégicos (os pressupostos de ação), os objetivos operacionais (especificação do meio de alcance dos objetivos estratégicos) a comprovação da concretização dos objetivos assim como os desvios no fim do ciclo de gestão (CCAS, 2007).

## **3.3 - Relatório de Atividades**

Nos termos do n.º 1 do art. 8.º da Lei 66-B/2007 de 28 de Dezembro, o Relatório de Atividades integra uma das fases do Ciclo de Gestão, que deverá ser articulado com o SIADAP, em cumprimento da legislação em vigor, devendo conter, entre outros, a Autoavaliação, Avaliação das Unidades Homogéneas

### **3.3.1 - Autoavaliação**

A autoavaliação é obrigatória, evidenciando os resultados alcançados e os desvios verificados de acordo com o QUAR, sendo parte integrante do relatório anual de atividades acompanhada de informação respeitante a:

- Apreciação, por parte dos utilizadores, da quantidade e qualidade dos serviços prestados;
- Avaliação do sistema de controlo interno;
- Causas de incumprimento de ações ou projetos não executados ou com resultados insuficientes;
- Medidas que devem ser tomadas, evidenciando as condicionantes que afetem os resultados a atingir;
- Comparação com o desempenho de serviços idênticos;
- Audição de dirigentes intermédios e dos demais trabalhadores.

O n.º 2 do artigo 15.º da Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro, refere que a informação adicional que deve acompanhar a autoavaliação, constitui um elemento adicional de

autoconhecimento para o serviço e serve para ter uma melhor percepção e conhecimento daquele serviço.

### 3.3.2 - Avaliação das Unidades Homogéneas

Quando um serviço integre unidades homogéneas sobre as quais detenha o poder de direção, compete ao dirigente máximo:

- ✓ Assegurar a conceção e monitorização de um sistema de indicadores de desempenho que permita a comparabilidade dessas unidades homogéneas;
- ✓ Atribuir uma avaliação final de desempenho;
- ✓ A qualidade da monitorização deve ser obrigatoriamente considerada na avaliação do serviço, no parâmetro «objetivos de qualidade».

## 3.4 - Indicadores de Avaliação

O SIADAP 1 - Avaliação dos Serviços, visa reforçar uma cultura de avaliação e responsabilização, vinculada pela publicitação dos objetivos dos serviços e dos resultados obtidos, em estreita articulação com o ciclo de gestão. As modalidades da avaliação dos serviços são feitas através da autoavaliação e da heteroavaliação (CCAS,2010)

Os parâmetros do SIADAP 1 consubstanciam-se em três objetivos: de eficácia, de eficiência e de qualidade. Os de eficácia são medidos através da verificação se um serviço atinge os seus objetivos e obtém ou ultrapassa os resultados esperados. Os objetivos de eficiência são medidos pela relação entre os bens produzidos e os serviços prestados e os recursos utilizados. Os objetivos de qualidade são verificados através de um conjunto de propriedades e características de bens ou serviços, que lhes conferem aptidão para satisfazer necessidades explícitas ou implícitas dos utilizadores. A avaliação final dos serviços permite-lhe a classificação de - desempenho bom, desempenho satisfatório e desempenho insuficiente, dentro do desempenho bom pode ser atribuído uma distinção de mérito reconhecendo desempenho excelente (significa superação global dos objetivos) (CCAS,2010)

### 3.4.1 - Eficiência

O conceito de eficiência relaciona *outputs* (bens produzidos e serviços prestados) com *inputs* (recursos utilizados). Melhorar a eficiência implica fazer mais com os mesmos recursos ou obter os mesmos *outputs* com menos recursos. (Avaliação dos Serviços - Doc. Técnico Nº 1/2010, CCAS, disponível em [WWW.siadap.gov.pt](http://WWW.siadap.gov.pt)).

### 3.4.2 - Eficácia

Idealmente, a eficácia deve ser medida como a relação entre as ações previstas e os resultados (*outputs*) ou impactos socioeconómicos dessas ações, ou seja, a consequência das políticas prosseguidas de forma a aferir sobre o impacto do serviço na sociedade. Na ausência de informação sobre os impactos, a eficácia pode ser aferida pelos resultados ou pelas realizações.

Neste sentido, um serviço é eficaz se atingiu os objetivos que se tinha proposto.

Os indicadores de **impacto** referem-se às consequências das ações desenvolvidas pelos serviços, na comunidade ou sociedade.

Os indicadores de **resultados** exprimem os efeitos diretos ou imediatos sobre os beneficiários das ações desenvolvidas pelos serviços. Fornecem indicações sobre o resultado das ações do serviço, sendo mais fáceis de medir que os impactos mas mais difíceis que as realizações dos serviços.

Na impossibilidade de medir impactos ou resultados, a eficácia pode ser medida através de indicadores de **realização**. Estes indicadores limitam-se a descrever a atividade desenvolvida pelo serviço, não fornecendo qualquer indicação dos efeitos sobre a população-alvo das ações desenvolvidas pelos serviços. (Avaliação dos Serviços - Doc. Técnico N° 1/2010, CCAS, disponível em [WWW.siadap.gov.pt](http://WWW.siadap.gov.pt))

### 3.4.3 - Qualidade

A qualidade é traduzida como o conjunto de propriedades e características de bens ou serviços, que lhes conferem aptidão para satisfazer necessidades explícitas ou implícitas dos utilizadores. (Avaliação dos Serviços - Doc. Técnico N° 1/2010, CCAS, disponível em [WWW.siadap.gov.pt](http://WWW.siadap.gov.pt)).

Não obstante a dificuldade de medição da qualidade, há objetivos que na ótica do cidadão são consensualmente identificados com a qualidade, designadamente:

- Reduzir o tempo médio de atendimento aos cidadãos/clientes/utentes (nos serviços centros de emprego, ou qualquer outro serviço público);
- Reduzir o tempo médio de resolução de processos, emissão de pareceres, pedidos de esclarecimento e de informação;
- Reduzir o número de reclamações;

- Diminuir o número ou percentagem de erros;
- Aumentar o número de conteúdos atualizados na página eletrónica (CCAS,2010)

# Capítulo 4 - Metodologia da Investigação

## 4.1 - Tipo de Estudo

Segundo Freixo (2009), a metodologia consiste num conjunto de métodos e de técnicas que orientam a elaboração do processo de investigação científica. *“Por metodologia, devemos entender hoje o estudo dos processos de raciocínio utilizados nesta ou naquela ciência, bem como a discussão da sua validade”*(Vieira, 2006).

O tipo de estudo realizado é quantitativo, descritivo e correlacional. O método de investigação quantitativo foi utilizado pois emprega a análise matemática como linguagem para descrever os fenómenos, ou seja, possibilita a explicação dos mesmos apoiando-se na quantificação e categorização (Almeida & Freire, 2007). Segundo o mesmo autor, trata-se ainda de um estudo descritivo e correlacional, pois centra-se na descrição e caracterização de variáveis em estudo e na compreensão das relações entre as variáveis.

## 4.2 - Dados

O Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) é em serviço público de emprego nacional, tutelado pelo Ministério da Economia e do Emprego, e tem a missão de promover e criação e a qualidade do emprego e combater o desemprego através da execução de políticas ativas de desemprego e formação profissional. Para o cumprimento da sua missão dispõe de serviços e de uma estrutura que apoia os seus Utentes no território nacional.

A distribuição da Rede de Centros é composta por Centros de Emprego (CE), Centros de Formação Profissional (CFP), Centros de Emprego e Formação Profissional e um Centro de Reabilitação Profissional.

O IEFP dispõe de um conjunto de indicadores que permitem caracterizar, acompanhar e avaliar algumas das suas vertentes de atuação. A maior parte da informação existente apresenta resultados do registo efetuado nas Unidades Locais (Centros de Emprego e Centros de Formação).

A eficácia dos Centros de Emprego é medida ou avaliada de acordo com diferentes indicadores de Emprego e Formação Profissional: a inserção no mercado de trabalho de pessoas em situação de desemprego, a integração em atividades socialmente úteis de pessoas em situação de desemprego, a captação de ofertas de emprego, abrangência de adultos em ações de dupla certificação, o encaminhamento de pessoas inscritas em Centro Novas

Oportunidades, a inserção no processo de Reconhecimento Validação e Certificação de Competências (RVCC) de pessoas inscritas no Centro de Emprego e a emissão de certificados de RVCC.

A informação relativa aos indicadores de Emprego encontra-se disponível para os 86 CE localizados no território Continental. A informação referente aos indicadores de Formação Profissional encontra-se descrita para um conjunto de 30 CFP e 10 CE.

Deste modo, dada a Rede complexa de Centros e as suas diferentes tipologias, optou-se por considerar, na presente investigação, os dados relativos ao mês de Dezembro de 2010, para os indicadores de eficácia no Emprego, passíveis de serem analisados para os 86 CE atrás referenciados.

Os 86 CE agrupam-se em 5 Delegações Regionais (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve), sendo essa distribuição de 29 CE na região Norte, 18 CE na região Centro, 23 CE na região de Lisboa e Vale do Tejo, 11 no Alentejo e 5 no Algarve.

Em Dezembro de 2010, existia um total de 600832 desempregados/utentes inscritos no conjunto dos 86 CE. Em termos de recursos humanos, trabalhavam na totalidade dos CE 1931 trabalhadores, dos quais 980 apresentavam qualificação de nível superior, 352 eram dos quadros médios e 599 tinham qualificação inferior ao 12º ano (Tabela 4).

A distribuição do número de desempregados e recursos humanos existentes nos CE por delegações regionais encontra-se descrita na Tabela 4. Assim, relativamente ao número total de desempregados inscritos nos CE, é na região Norte que esta percentagem é mais elevada (45.8%), seguida da região de Lisboa e Vale do Tejo (30.8%). O Alentejo (4.8%) e o Algarve (5.3%) apresentam a menor percentagem de desempregados inscritos face ao total nacional. A região Centro denota uma percentagem de desempregados inscritos de 13.2%.

No que diz respeito à distribuição dos recursos humanos que trabalham nos CE, verifica-se, à semelhança da distribuição do número de desempregados, uma maior incidência de trabalhadores na região Norte (35.4%) e na região de Lisboa e Vale do Tejo (30.6%) comparativamente com o total nacional. Os CE que fazem parte das áreas regionais do Alentejo e Algarve apresentam 15.6% do número de trabalhadores do conjunto dos 86. Na região Centro trabalham 18.4% dos recursos humanos dos CE.

**Tabela 4. Distribuição do número de desempregados e dos Recursos Humanos existentes nos CE**

Delegações Regionais	Nº de Desempregados inscritos CE		Recursos Humanos dos CE	
	n	%	n	%
Norte	275458	45,8	684	35,4
Centro	79164	13,2	355	18,4
Lisboa e Vale do Tejo	185024	30,8	590	30,6
Alentejo	29046	4,8	186	9,6
Algarve	32140	5,3	116	6,0
<b>Total</b>	<b>600832</b>	<b>100</b>	<b>1931</b>	<b>100</b>

De acordo com o número total de trabalhadores dos CE por região (Quadro 2), verifica-se uma maior concentração de profissionais a trabalhar no CE: com nível de qualificação superior, nas regiões Centro (56.9%) e Norte (53.1%); dos quadros médios, nas regiões Lisboa e Vale do Tejo (21.9%), Alentejo (21.5%) e Algarve (21.6%); e, com qualificação equivalente ao nível básico ou secundário, no Alentejo (35.5%).

**Tabela 5. Distribuição do Nível de Qualificação dos Recursos Humanos dos CE**

Delegações Regionais	Nº de Trabalhadores dos CE	Nível de Qualificação dos Recursos Humanos					
		Nível Superior		Quadros Médios		Até ao 12ºAno	
	n	n	%	n	%	n	%
Norte	684	363	53,1	113	16,5	208	30,4
Centro	355	202	56,9	45	12,7	108	30,4
Lisboa e Vale do Tejo	590	278	47,1	129	21,9	183	31,0
Alentejo	186	80	43,0	40	21,5	66	35,5
Algarve	116	57	49,1	25	21,6	34	29,3
<b>Total</b>	<b>1931</b>	<b>980</b>		<b>352</b>		<b>599</b>	

### 4.3 - Variáveis

O termo variável está associado à investigação, e é utilizado exatamente em oposição à “constante”, já que se traduz numa característica passível de variar entre as unidades ou variáveis independentes (Gauthier, 2003).

#### ➔ *Variável dependente*

Fortin (2003) define que “a variável dependente é a que sofre o efeito esperado da variável independente: é o comportamento, a resposta ou resultado observado que é devido à presença da variável independente.”

No caso particular da presente pesquisa, como variável dependente irá considerar-se: “Eficácia dos CE’s”.

#### ➔ *Variáveis independentes*

Fortin (2003) define que “a variável independente é a que o investigador manipula num estudo experimental para medir o seu efeito na variável dependente.”

Sintetizando temos que, uma variável independente é aquela que causa ou influencia a variável dependente (Polit e Hungler, 1995).

Como tal, apoiado na revisão bibliográfica efetuada, elegem-se como variáveis independentes da presente pesquisa:

- N° de Recursos Humanos existentes em cada CE
- N° de Desempregados/Utentes inscritos nos CE’s em Dezembro 2010=Dimensão
- Qualificação dos RHdos CE

### 4.4 - Operacionalização das Variáveis

O modelo em estudo visa avaliar a eficácia dos Centros de Emprego em função do número de desempregados/utentes inscritos em dezembro de 2010 (*N\_Desemp*), a quantidade de Recursos Humanos existentes (*N\_Trab*), o nível de qualificação dos mesmos (nível de habilitação Superior (*Q\_1*), Quadros Médios (*Q\_2*) ou com nível de habilitação Básico ou Secundário (*Q\_3*)) e as diferentes áreas de localização a nível regional.

A eficácia dos diferentes indicadores de Emprego foi avaliada com base na taxa de execução (isto é, face à meta prevista para cada CE a percentagem de execução obtida). Como

indicador de eficácia geral (*score\_EficGeral*), foi considerado a taxa média de execução dos três indicadores de Emprego I1, I2 e I3. Foram considerados eficazes os Centros de Emprego cuja taxa de execução atingiu ou superou a meta prevista para cada indicador (ou seja, cuja taxa de execução é igual ou superior a 100%).

Os três indicadores de Emprego agregam diferentes vertentes: inserção no mercado de trabalho de pessoas em situação de desemprego (I1); a integração em atividades socialmente úteis de pessoas desempregadas (I2); e, a captação de ofertas de emprego (I3). O indicador I1 caracteriza os profissionais abrangidos em estágio com nível 5 (I1\_1), com nível 3 e 4 (I1\_2), com qualificação para o emprego (I1\_3), com nível INOV jovem (I1\_4) e contempla as colocações efetuadas (I1\_5). O indicador I2 descreve os abrangidos em Contratos de Emprego Inserção (I2\_1) e Inserção + (I2\_2). O indicador I3 contempla apenas as ofertas de emprego captadas.

#### **4.5- Tratamento e análise de dados**

A análise estatística incluiu a análise descritiva e inferencial dos dados.

Na análise descritiva utilizaram-se frequências absolutas e relativas, medidas de tendência central, nomeadamente a média e os quartis, e como medidas de dispersão utilizou-se o desvio-padrão e amplitude intervalar (Pestana e Gageiro, 2005).

Em termos inferenciais, procedeu-se ao teste de aderência à normal (teste de Kolmogorov-Smirnov) e ao teste de homogeneidade das variâncias (teste de Levene) para validar os pressupostos de aplicação de testes paramétricos. Utilizou-se a análise de variância (ANOVA) para comparação de médias de uma variável com distribuição normal para mais de duas amostras independentes, seguida do teste *post-hoc* de Tukey para comparação múltipla de médias. Alternativamente a este último teste, recorreu-se ao *Error-Bar* para a apresentação dos intervalos de confiança para a média.

Para a medir a intensidade e direção da associação entre duas variáveis quantitativas foi utilizado o coeficiente de correlação de *Pearson*. Os valores deste coeficiente de correlação variam entre -1 e 1, indicando as correlações próximas de 0 a ausência de correlação entre as variáveis e valores próximos de 1 e -1 correlações fortes entre as variáveis. Quando o coeficiente de correlação se encontra entre o intervalo [0; 0,3], [0,3; 0,7] e [0,7; 1] considerou-se uma correlação fraca, moderada e forte, respetivamente (Murteira, 1993).

Para estes testes considerou-se que existem diferenças estatisticamente significativas (isto é, rejeita-se a hipótese nula), quando a probabilidade de significância (p-valor) é inferior ou igual ao nível de significância ( $\alpha = 0,05$ ).

As análises estatísticas descritivas, gráficas e inferenciais foram executadas com o *software* SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*), versão 19.

# Capítulo 5 - Análise e Discussão dos Resultados

## 5.1 - Caracterização dos Serviços Públicos de Emprego

O conceito de missão ocupa uma posição fulcral na análise das organizações complexas (Terry, 1995). Proporciona aos gestores e funcionários uma linha de orientação, pois irão perceber quais as suas tarefas diárias, a sua importância e contribuição para a realização dos objetivos globais definidos, quantificados e delimitados no período a que dizem respeito, é a missão que dá o significado à atividade da organização.

*“O IIEFP, IP., 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 ativas de emprego e de formação profissional”,* nos termos do nº 1 do artigo 3º do Decreto-Lei Nº143/2012, de 11/07.

Quando à estrutura, a recente publicação da Lei Orgânica do IIEFP, através do Decreto-Lei Nº 143/2012 de 11/07, mantém a gestão tripartida, com representação dos parceiros sociais com assento efetivo 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 IIEFP enquanto instituto público está integrado na administração indireta do Estado, e é dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio, sob a superintendência e tutela do Ministério da Economia e do Emprego. A sua atividade 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, conforme estipulado na sua Lei Orgânica prevista no Decreto-Lei Nº 143/2012 de 11 de Julho, são definidos os modelos organizacionais dos serviços que integram a respetiva estrutura, bem como a missão definida e a obediência às orientações do Governo. A Organização Interna prevista no artigo 9º deste Decreto-Lei, é remetida para os Estatutos do IIEFP, IP, que são publicados recentemente em cima do termo do presente trabalho, no dia 12

de Outubro de 2012. A Portaria Nº 319/2012 de 12/10, determina a nova organização interna do IEFP, IP.

O IEFP, I. P., estrutura -se por serviços centrais e por serviços desconcentrados, no Artigo 2.º desta Portaria define a seguinte estrutura:

*“Serviços centrais - A organização interna dos serviços centrais do IEFP, I. P., é constituída por unidades orgânicas operacionais e de suporte, designadas departamentos e direções de serviços, e por unidades orgânicas de apoio especializado, designadas assessoria e gabinete...*

*São unidades orgânicas de coordenação regional:*

- a. Direção de Serviços de Emprego e Formação Profissional;*
- b. Direção de Serviços de Planeamento, Gestão e Controlo;*

*São unidades orgânicas locais:*

- a) Os centros de emprego e formação profissional;*
- b) Os centros de emprego;*
- c) O centro de formação e reabilitação profissional”*

Nos termos do nº8, artigo 4º da Portaria já referenciada, foi estabelecido que;

- Podem vir a funcionar, no âmbito das unidades orgânicas locais, serviços de emprego dispersos e ou polos de formação profissional, permanentes ou temporários, com vista a assegurar uma maior qualidade e proximidade nos serviços a prestar aos utentes.

Nos nº 4 e 5 do artigo 5º dos Estatutos está definido que *“as unidades orgânicas locais são dirigidas por diretores de centro, cargos de direção intermédia de 1.º grau. Os diretores de centro podem ser coadjuvados por diretores -adjuntos, cargos de direção intermédia de 1.º grau, nos termos a determinar por deliberação do conselho diretivo, até ao limite máximo de 63, podendo o seu número variar em função da dimensão da atividade do centro, da abrangência territorial, do número de unidades de atendimento e das valências disponibilizadas”*.

Em simultâneo com a estratégia de intervenção prevista para as denominadas áreas de negócio, pretende-se introduzir medidas profundas de racionalização, modernização e simplificação administrativa, enquadradas no processo mais global de Modernização da Administração Pública. Promover uma melhor **eficiência, eficácia e qualidade dos serviços** prestados aos cidadãos, em linha com a boa utilização dos dinheiros públicos, o alargamento

prestados aos cidadãos, em linha com a boa utilização dos dinheiros públicos, o alargamento do número de abrangidos pelas suas medidas e a melhoria contínua da qualidade por todos os trabalhadores, no quadro das suas atribuições e competências, (Relatório de Atividades, 2010, disponível em [www.iefp.pt](http://www.iefp.pt))

Os objetivos estratégicos são parte integrante do **Quadro de Avaliação e Responsabilização - QUAR** do IEFP, I.P., concretizados através de um diversificado conjunto de objetivos operacionais, desagregados em objetivos de **eficácia, de eficiência e de qualidade** enquadrados na avaliação de desempenho dos respetivos serviços.

No ano de 2010, foram definidos oito objetivos operacionais, tendo sido atribuídas várias ponderações tendo em conta os vários parâmetros, na vertente de **eficácia**, com uma ponderação de 85%, os dois objetivos operacionais na vertente da eficiência, com uma ponderação de 10% e um, na componente de qualidade com uma ponderação de 5%.(Relatório de Atividades, 2010, disponível em [www.iefp.pt](http://www.iefp.pt))

Todas as atividades nucleares do IEFP, I.P. para o ano de 2010, foram integradas no âmbito dos **objetivos de eficácia**. Destacam-se, entre estas, as medidas de estágios profissionais, de contrato emprego - inserção e contrato emprego inserção +, a atividade da colocação e da captação de ofertas, as medidas de formação dirigidas a jovens e a adultos e a atividade realizada nos centros novas oportunidades, contempladas nos objetivos de eficácia (Quar 2010, disponível em [www.iefp.pt](http://www.iefp.pt))

A Eficácia, como objetivo de avaliação dos SPE, vai ser a nossa variável dependente, no estudo em causa e vamos analisar de que forma as variáveis independentes, como a dimensão (nº de desempregados inscritos), os trabalhadores dos CE e a qualificação destes, podem ou não, condicionar uma melhor ou menor eficácia dos CE.

A gestão no IEFP, I.P., centra-se na otimização da afetação dos recursos disponíveis, procurando maximizar o número de abrangidos nas diversas medidas no quadro de uma eficiente contenção de custos.

Realizar mais com menores custos, quer diretos, quer indiretos, será elemento chave para a gestão no quadro do reforço da eficiência dos recursos financeiros disponíveis.(Relatório de Atividades, 2010, disponível em [www.iefp.pt](http://www.iefp.pt))

O desafio sempre presente é 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 tem em conta a sua visão e valores

enquanto organização de serviço pró-ativo ao utente, inovação e flexibilidade, responsabilidade, inclusão e igualdade, confiança e parcerias, profissionalismo e eficácia.(Relatório de Atividades, 2010, disponível em [www.iefp.pt](http://www.iefp.pt))

Em 31 de Dezembro de 2010, segundo o Relatório de Atividades desse ano, o efetivo total do IEFP era de 3.547 trabalhadores.

O sexo feminino é claramente dominante, existindo, em 2010, 68,3% de mulheres para 31,7% de homens.

Mas, se tivermos em conta apenas quem exerce cargos de dirigente superior e intermédio, chega-se à conclusão de que, ao nível dos dirigentes superiores, 79,8% são homens, sendo os restantes mulheres. No que respeita aos dirigentes intermédios as mulheres representam 62,7% e os homens 37,3% (nomeações no âmbito de um procedimento concursal).

O grupo etário de maior peso é o dos 40 a 44 anos (22,4%), seguido do grupo etário dos 35 a 39 anos(20,7%). O IEFP começa a apresentar uma estrutura etária menos jovem, sendo que apenas 8,3% do total dos trabalhadores ao serviço têm menos de 35 anos de idade.

Tem-se vindo a verificar, desde 2002, um reforço na percentagem de trabalhadores existentes nas carreiras Superiores e Médias, em relação à percentagem dos trabalhadores das restantes carreiras.

É, assim, evidente o crescente peso que os licenciados, Mestres e Doutores, têm na totalidade dos trabalhadores (55%), tendo-se verificado um crescimento em termos absolutos de 7,9% nos últimos 5 anos, mesmo tendo em conta que o efetivo tem diminuído de ano para ano. A Taxa de Formação Superior (licenciados, mestres e doutores) passou de41,4% em 2002 para 47,1% em 2006 e para 55% em 2010.

O segundo grupo de maior peso no Instituto é o dos trabalhadores com 12 anos de escolaridade, representando 23% do total do efetivo. A tendência generalizada tem sido de diminuição do número de trabalhadores, sobretudo os que têm níveis de habilitações inferiores a 9 anos de escolaridade.

## **5.2- Apresentação, Análise e discussão dos resultados**

Malikova *et al.* (2005) apresentam como barreiras à inovação no Sector Público social e da saúde, o seguinte obstáculo considerado predominantemente interno à organização:

- Tamanho e complexidade - Organismos muito complexos em termos de organização e de atividade. Estes Organismos nem sempre detêm as competências necessárias, dificuldade com a homogeneidade de procedimentos, elevada responsabilidade, problemas com a comunicação, desenvolvimento algumas barreiras internas.

Atendendo ao enquadramento teórico efetuado ao longo do trabalho, pretendemos avaliar de que forma a dimensão dos CE (Nº de desempregados inscritos nos CE), sendo uma limitação à modernização e inovação, condiciona a eficácia destes serviços.

A consultora Deloitte realizou, durante o congresso de Administração Pública, um estudo sobre a Mudança na Administração Pública (2005). Questionados os funcionários da Administração Pública sobre os fatores que poderiam constituir um problema para a mudança no sector, obteve as respostas sintetizadas na tabela a seguir apresentada. Nesta consulta, foram referidos a falta de recursos humanos e a inadequação e/ou falta de qualificação dos Recursos Humanos, como exemplos de fatores que poderiam constituir um problema para a mudança ou modernização na APP.

Tendo em conta este estudo e considerando estas variáveis independentes (Nº de Trabalhadores dos CE e Qualificação dos Trabalhadores dos CE), fomos tentar perceber de que forma estes limitadores à inovação condicionam ou contribuem para a eficácia dos CE.

O estudo incide numa amostra de 86 Centros de Emprego (CE), distribuídos por 5 áreas regionais do país (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve).

Em média, verifica-se que o número de desempregados inscritos por CE é de 6986 pessoas, para um número médio de 22 trabalhadores por CE (Quadro 3). O CE que regista o menor número de desempregados tem inscritos 1107 utentes e o CE que apresenta o valor máximo de desempregados tem inscritos 36448. De notar que estes CE pertencem, respetivamente, à delegação regional do Alentejo e do Norte, estando esses CE identificados na base de dados pelos códigos 71 e 28. (de acordo com os anexos) No que se refere ao número de trabalhadores por CE, os valores variaram entre os 8 e os 48 trabalhadores, sendo que o CE com menor número de trabalhadores localiza-se na região Centro e o CE com maior número de trabalhadores localiza-se na região Norte, estando codificados com códigos 42 e 28, respetivamente. (de acordo com os anexos).

**Tabela 6. Estatísticas descritivas: número de Desempregados inscritos e Recursos Humanos existentes nos CE**

	Número de Desempregados inscritos	Número de trabalhadores do CE
<b>N</b>	86	86
<b>Média</b>	6986,4	22,5
<b>Desvio Padrão</b>	5445,7	8,6
<b>Mínimo</b>	1107	8
<b>Máximo</b>	36448	48
<b>Quartis 25%</b>	2836	16
<b>50%</b>	6251	21
<b>75%</b>	9530	28,3

No sentido de avaliar e comparar a eficácia da execução de indicadores de emprego dos CE em função do volume de desempregados inscritos e do número de trabalhadores, categorizamos os CE com valor inferior ou igual ao 2ºquartil ( $n \leq 2836$  inscritos) como CE de pequenas dimensões e com valor superior ou igual ao 3ºquartil ( $n \geq 9530$  inscritos) como CE de grandes dimensões.

**Tabela 7. Dimensão dos CE segundo o volume de desempregados inscritos por delegação regional**

Dimensão dos CE	Delegações Regionais									
	Norte		Centro		Lisboa e Vale do Tejo		Alentejo		Algarve	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
CE pequenas dimensões	5	17,2	9	50,0	0	0	7	63,6	0	0
CE dimensão média	12	41,4	7	38,9	16	69,6	4	36,4	5	100,0
CE grandes dimensões	12	41,4	2	11,1	7	30,4	0	,0	0	,0
<b>Total</b>	<b>29</b>		<b>18</b>		<b>23</b>		<b>11</b>		<b>5</b>	

Com base no Tabela 7 e segundo a categorização efetuada, constata-se que na região Norte dos 29 CE, 41.4% ( $n=12$ ) apresentam um elevado número de desempregados inscritos e 17.2% ( $n=5$ ) são considerados de pequena dimensão. Na região Centro essa percentagem é inversamente proporcional, isto é, o volume de CE de pequenas dimensões representa 50% dos 38

CE existentes na região, já os de grande dimensão representam 11%. Por seu lado, na região de Lisboa e Vale do Tejo dado o volume de desempregados inscritos não existem CE classificados como de pequena dimensão, maioritariamente são de média dimensão e 30.4% de grande dimensão. Na região do Alentejo e Algarve não existem CE com um volume de desempregados elevados. No Alentejo 63.6% dos CE são de pequenas dimensões, enquanto no Algarve não existem CE classificados como de pequenas dimensões.

Analise-se agora, as estatísticas descritivas associadas, às taxas de execução dos diferentes indicadores de emprego, nos 86 CE, como forma de descrever o grau de eficácia das medidas que visam combater o desemprego.

A análise conjunta do quadro 5 e do gráfico 1 permite caracterizar a taxa de execução de cada uma das medidas relacionadas com o emprego, em termos dos seus valores de tendência central e de dispersão.

Deste modo, verifica-se que a taxa de execução média do indicador “*Inserção no mercado de trabalho*” é de 112.5%, com um desvio padrão associado de 28%. Regista-se uma amplitude de variação de 122.5%, isto é, o valor mínimo registado para este indicador é de 68% e o valor máximo de execução é de 190.5%. Em particular, das diferentes medidas avaliadas neste indicador, nomeadamente, o número de desempregados abrangidos em estágios e as colocações efetuadas, verifica-se, por um lado, uma grande variação das taxas de execução entre os 86 CE em estudo para o número de profissionais com qualificação para o emprego (I1\_3) abrangidos em estágio (DP=84.1%; AV=363.7%) e, por outro lado, regista-se uma taxa média de colocações efetuadas de 113.4%.

A taxa de execução relativa à “*Integração em atividades socialmente úteis*” variou entre 32.5% e os 205.9%, sendo que a taxa de execução média registada para este indicador foi de 107.6%, com um desvio padrão associado de 25%.

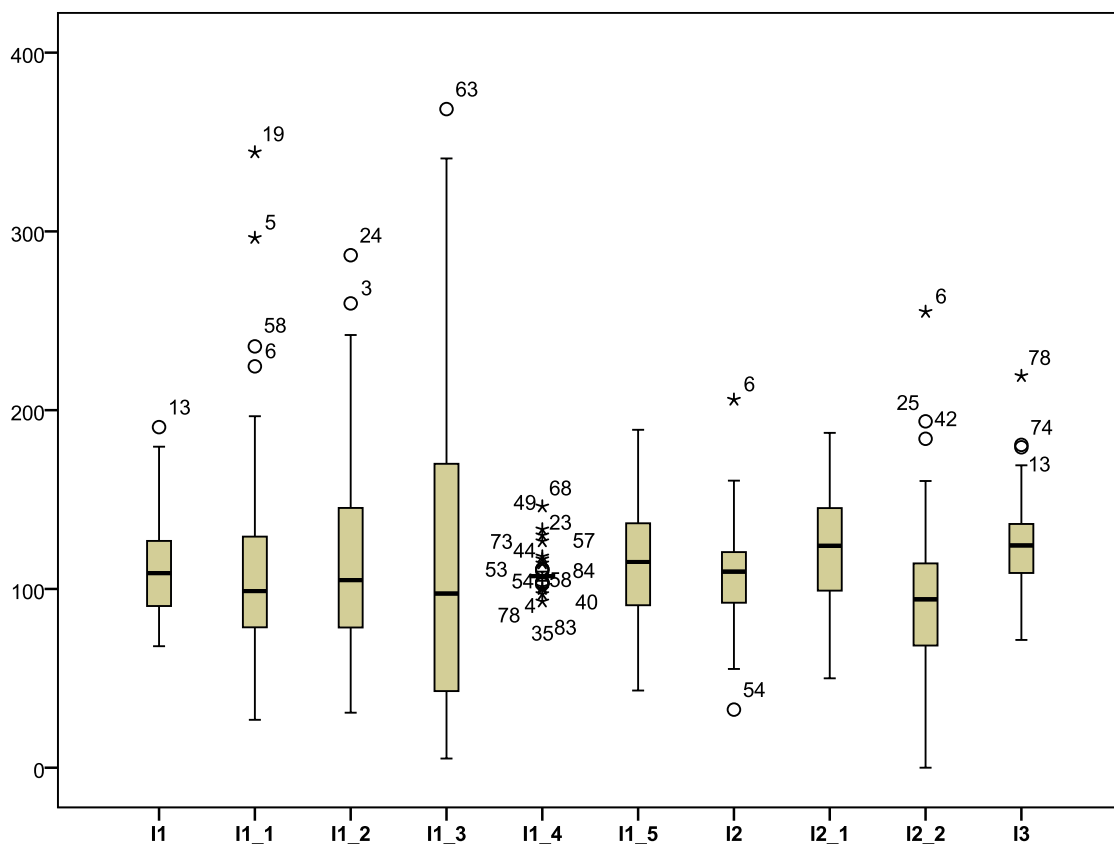
No que se refere à “*captação de ofertas de emprego*” verifica-se uma taxa mínima de execução de 71.5% e máxima de 219.1%. A dispersão, em termos do desvio padrão, é de 25%, sendo a taxa de execução média de 124.1%. Na generalidade, este último indicador foi o que apresentou uma taxa média de execução mais elevada comparativamente com os outros dois indicadores de emprego.

**Tabela 8. Estatísticas descritivas dos indicadores de Eficácia no Emprego: gerais e específicos**

	Inserção no mercado de trabalho (I1)	I1_1	I1_2	I1_3	I1_4	I1_5	Integração em atividades socialment e úteis (I2)	I2_1	I2_2	COE (I3)
<b>N</b>	<b>86</b>	86	86	86	86	86	<b>86</b>	86	86	<b>86</b>
<b>Média</b>	<b>112,5</b>	109,2	115,4	116,5	108,2	113,4	<b>107,6</b>	121,4	93,9	<b>124,1</b>
<b>Desvio padrão</b>	<b>28,0</b>	52,3	52,9	84,1	6,7	30,7	<b>25,0</b>	28,8	40,3	<b>25,1</b>
<b>Mínimo</b>	<b>68,0</b>	26,8	30,8	5,1	93,0	43,2	<b>32,5</b>	50,0	0,0	<b>71,5</b>
<b>Máximo</b>	<b>190,5</b>	344,2	286,7	368,4	146,2	189,0	<b>205,9</b>	187,3	255,0	<b>219,1</b>
<b>Quartis</b>										
2	<b>90,4</b>	78,3	78,1	42,8	106,5	90,2	<b>91,4</b>	98,9	68,1	<b>108,8</b>
5	<b>108,8</b>	98,7	104,9	97,4	107,1	115,2	<b>109,7</b>	124,2	94,1	<b>124,3</b>
0										
7	<b>126,9</b>	130,3	145,6	173,1	107,9	136,7	<b>120,7</b>	145,2	114,3	<b>136,4</b>
5										

COE - Captação de Ofertas de Emprego

**Gráfico 1. Gráfico de extremos e quartis dos indicadores de Eficácia no Emprego**

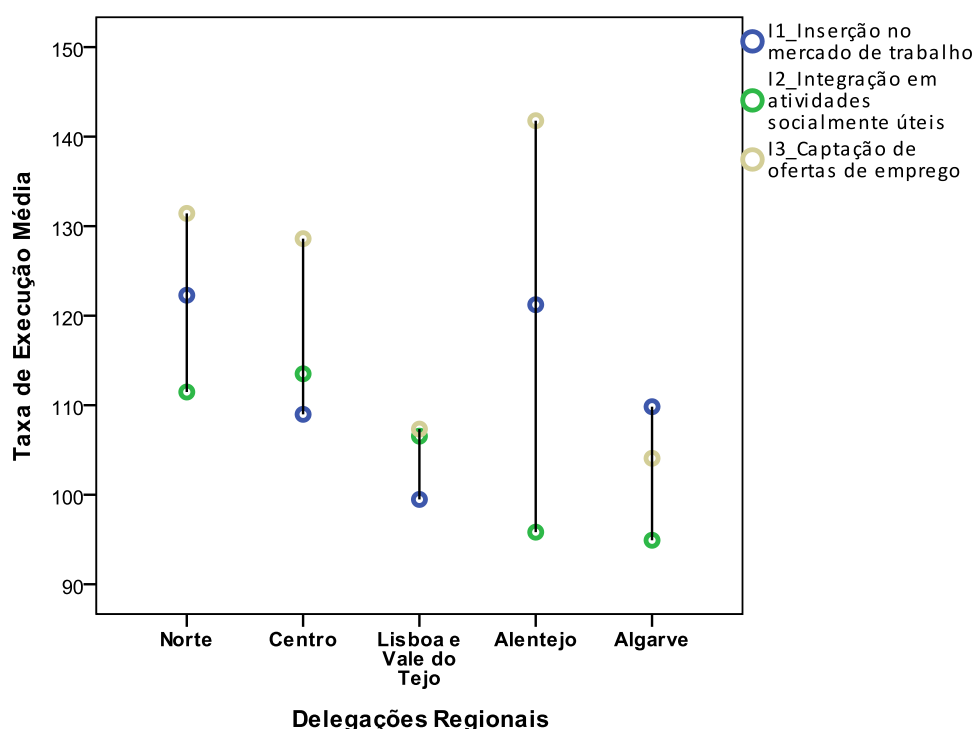


As taxas de execução média dos três indicadores de eficácia no Emprego desagregados por região encontram-se ilustradas no gráfico 2. Assim, constata-se que em todas as regiões, com exceção do Algarve, a taxa de execução associada à medida captação de ofertas de emprego é, em média mais elevada do que a taxa de execução das restantes medidas e é no Alentejo onde esse valor é mais exacerbado (acima dos 140%).

Na região Centro e em Lisboa e Vale do Tejo a medida que apresenta, em média, uma menor taxa de eficácia é a inserção no mercado de trabalho de pessoas em situação de desemprego, apresentando valores médios de execução entre 100 e 110%. O contrário sucede na região do Algarve onde este indicador é o que apresenta uma taxa de eficácia mais elevada, apesar de baixa (em média, regista uma taxa de execução de cerca de 110%).

Nas regiões do Norte, Alentejo e Algarve a integração de desempregados em atividades socialmente úteis regista índices mais baixos de eficácia.

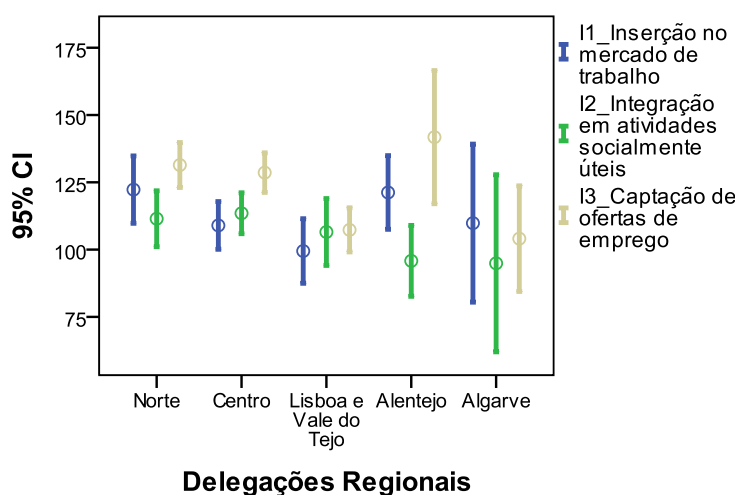
**Gráfico 2. Taxa de Execução Média por indicador de Emprego segundo a Delegação Regional**



Com o intuito de analisar se existem diferenças estatisticamente significativas no grau médio de execução dos indicadores I1, I2 e I3 por delegação regional, recorreu-se à representação dos intervalos de confiança para a média (Gráfico 3).

Verifica-se, unicamente, a existência de diferenças estatisticamente significativas no grau médio de execução do indicador I3. Isto é, regista-se, em média, um maior grau de eficácia relativo à captação de emprego nas regiões Norte e Centro comparativamente com a região de Lisboa e Vale do Tejo. Entre as demais delegações e para os restantes indicadores não se verificam diferenças estatisticamente significativas, pois existe sobreposição das barras para apresentação das médias.

**Gráfico 3. Error-bar para dos indicadores de eficácia no Emprego I1, I2 e I3 por Delegação Regional**



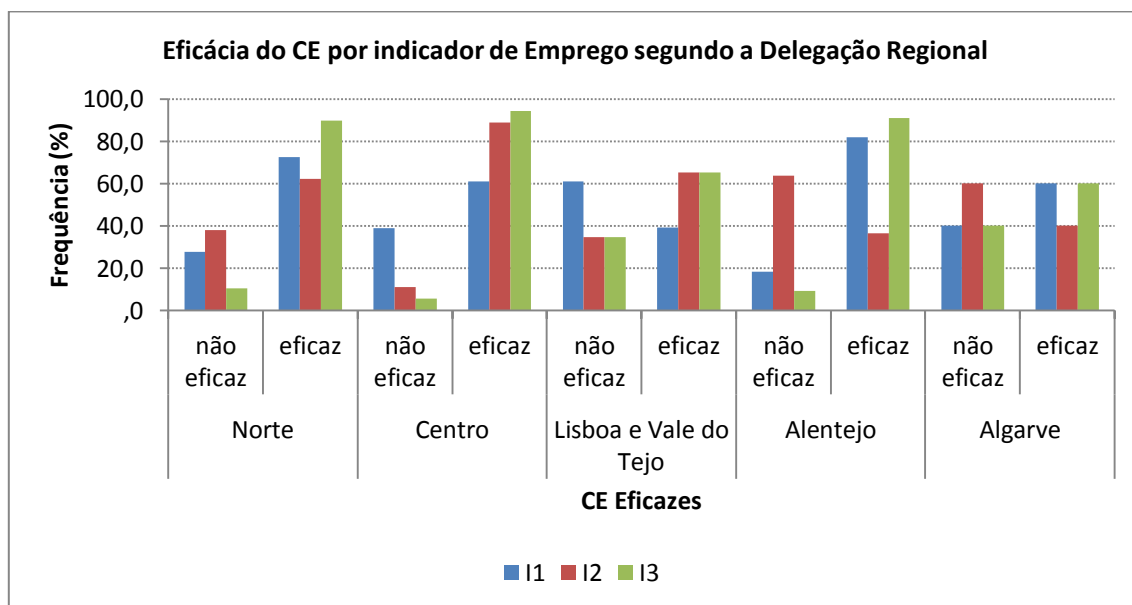
Considerando eficazes os CE cuja taxa de execução atingiu ou superou a meta prevista para cada indicador, verifica-se, com base na tabela 9, que 61% dos CE mostraram-se eficazes no indicador inserção no mercado de trabalho de pessoas em situação de desemprego, 64% dos CE mostraram-se eficazes no alcance da meta relativa à integração em atividades socialmente úteis pessoas em situação de desemprego e 82.6% dos CE atingiram as metas previstas para o indicador, captação de ofertas de emprego.

Tabela 9. Grau de Eficácia dos CE por indicador de Emprego

Indicadores de Eficácia no Emprego		n	%
I1	Não eficaz	33	38,4
	Eficaz	53	61,6
I2	Não eficaz	31	36,0
	Eficaz	55	64,0
I3	Não eficaz	15	17,4
	Eficaz	71	82,6

De seguida, com o intuito de ilustrar, em termos de quantificação da percentagem de CE existente, a distribuição da eficácia dos três indicadores de emprego por delegação regional elaborou-se o gráfico 4.

Gráfico4. Distribuição da Eficácia dos CE por indicador de Emprego segundo a Delegação Regional



De acordo com este gráfico, denota-se uma maior frequência de CE eficazes no indicador I1 nas regiões do Alentejo e do Norte (81.8% e 72.4%, respetivamente). Para o indicador I2 é na região Centro que se verifica maior percentagem de CE (88.9%) que atingiram ou superaram as metas previstas para esta medida. De notar porém que é a meta que apresenta na globalidade das zonas uma menor taxa de eficácia. Por fim, para o indicador I3 regista-se uma frequência de eficácia de 89.7% dos CE da região Norte, de 94.4% dos CE da região Centro e 90.9% dos CE da região do Alentejo.

Considerando agora o indicador de eficácia geral (*score\_EficGeral*), isto é, a taxa média de execução dos três indicadores de Emprego I1, I2 e I3, obtiveram-se as seguintes estatísticas descritivas (Tabela 10).

**Tabela 10. Estatísticas descritivas do *score* Geral de Eficácia dos CE**

N	Válido	86
Média		114,8
Desvio Padrão		19,1
Mínimo		69,4
Máximo		173,5
Quartis	25	102,0
	50	114,1
	75	124,1

A eficácia média geral dos 86 CE foi de 114,8%, com um desvio padrão associado de 19.1%. Os valores da taxa de execução geral dos indicadores de emprego variaram entre os 69.4% e os 173.5%, sendo que apenas 25% dos CE registaram valores de execução inferiores a 102% e 75% dos CE denotaram taxas gerais de execução acima dos 124.1%.

De modo a conhecer a forma da distribuição do *score* de Eficácia Geral aplicou-se o teste de Kolmogorov-Smirnov sob a hipótese nula de que a distribuição é normal. A estatística de teste e a probabilidade de significância associada a este teste (KS=0.077; p=0.200) permitem concluir pela não rejeição da hipótese nula de que o *score* de eficácia geral segue distribuição normal.

Conhecendo a forma da distribuição do *score* de Eficácia geral avalie-se então de que forma varia a taxa de execução geral dos CE em função da área regional, da dimensão dos CE e do nível de qualificação dos Recursos Humanos.

Utilizou-se a análise de variância (ANOVA - Tabela11) para testar se a taxa de execução média geral varia segundo diferentes área regionais. Com probabilidade de erro de 5% podemos concluir que existem pelo menos duas delegações regionais onde a taxa de execução média é significativamente diferente (pois  $p=0.007<0.05$ ). O teste de *Tukey* para a comparação múltipla de médias (Tabela 12) permite concluir, para o mesmo nível de significância, que a taxa de execução geral só se mostrou estatisticamente diferente entre as regiões Norte e Lisboa e Vale do Tejo. Em média, verifica-se que a taxa de execução geral é mais elevada na região Norte comparativamente com a região de Lisboa e Vale do Tejo. Para as restantes regiões as diferenças não se mostraram estatisticamente significativas.

**Tabela 11. Análise de variância: score de Eficácia Geral por delegação regional**

	Somas dos Quadrados	GL	Quadrados Médios	F	p-valor
Entre Grupos	4902,502	4	1225,625	3,810	,007
Dentro dos Grupos	26058,664	81	321,712		
Total	30961,166	85			

Tabela 12. Comparação múltipla de médias: score de Eficácia Geral por delegação regional

(I) Áreas dos Centros de Emprego	(J) Áreas dos Centros de Emprego	Diferença de Médias (I-J)	Erro padrão	p-valor
Norte	Centro	4,697	5,382	,906
	Lisboa e Vale do Tejo	17,277	5,008	<b>,008*</b>
	Alentejo	2,120	6,351	,997
	Algarve	18,788	8,685	,204
Centro	Norte	-4,697	5,382	,906
	Lisboa e Vale do Tejo	12,580	5,644	,180
	Alentejo	-2,578	6,864	,996
	Algarve	14,091	9,067	,531
Lisboa e Vale do Tejo	Norte	-17,277	5,008	<b>,008*</b>
	Centro	-12,580	5,644	,180
	Alentejo	-15,158	6,575	,154
	Algarve	1,511	8,850	1,000
Alentejo	Norte	-2,120	6,351	,997
	Centro	2,578	6,864	,996
	Lisboa e Vale do Tejo	15,158	6,575	,154
	Algarve	16,669	9,674	,426
Algarve	Norte	-18,788	8,685	,204
	Centro	-14,091	9,067	,531
	Lisboa e Vale do Tejo	-1,511	8,850	1,000
	Alentejo	-16,669	9,674	,426

\* $p < 0.05$

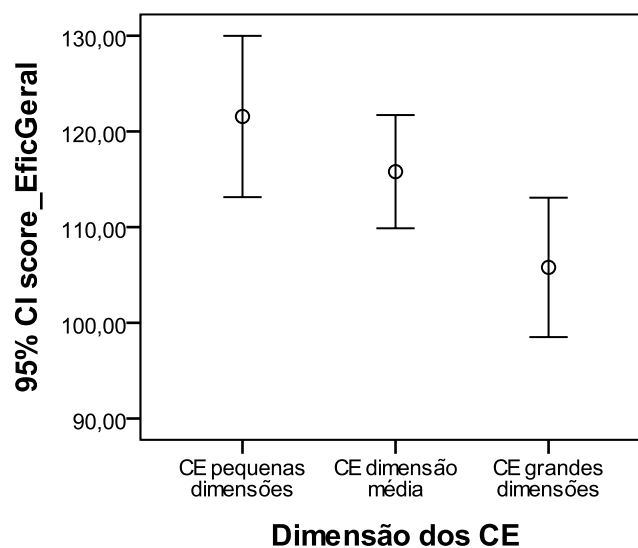
Com intuito de avaliar se a eficácia geral dos CE (isto é, taxa de execução geral) é influenciada pela dimensão dos referidos CE (ou seja, volume de desempregados inscritos) recorreu-se mais uma vez à ANOVA. Com probabilidade de erro de 5%, concluiu-se mais uma vez que a dimensão dos CE afeta significativamente a taxa de execução geral, pois o p-valor obtido foi de  $0.022 < 0.05$ .

A representação gráfica do intervalo de confiança para a apresentação das médias (Gráfico 5) mostra que os CE com menor número de inscritos apresentam, em média, taxas de execução mais elevadas do que os CE de pequenas dimensões.

Tabela 13. Análise de variância: score de Eficácia Geral por Dimensão dos CE

	Somas dos Quadrados	GL	Quadrados Médios	F	p-valor
Entre Grupos	2706,664	2	1353,332	3,976	,022
Dentro dos Grupos	28254,502	83	340,416		
Total	30961,166	85			

Gráfico 5. Error-bar do score Eficácia Geral segundo dimensão dos CE



Para quantificar a intensidade e direção da associação entre a variável *score* de Eficácia Geral e as variáveis “número de trabalhadores dos CE” e a sua distribuição segundo o seu nível de qualificação calculou-se os coeficientes de correlação de *Pearson* entre as variáveis.

Tabela 14. Correlação entre score de Eficácia Geral e o nº de trabalhadores em CE

		Score_Eficácia Geral
Nº Trabalhadores do CE	PearsonCorrelation	-0,167
	Sig. (2-tailed)	0,124
Q1_ Licenciatura ou mais	PearsonCorrelation	-0,207
	Sig. (2-tailed)	0,056
Q2_ Quadros Médios	PearsonCorrelation	-0,182
	Sig. (2-tailed)	0,094
Q3_ Habilitações até 12ºAno	PearsonCorrelation	0,024
	Sig. (2-tailed)	0,827

Os valores de correlação obtidos (a variar entre -0.207 e 0.024) são baixos e não significativos (pois todos os p-valor>0.05), o que indica a ausência de correlação entre o score Eficácia Geral e as variáveis relacionadas com os Recursos Humanos existentes.

Para terminar com uma visão geral da percentagem global de eficácia dos CE, apresenta-se a distribuição de CE cuja taxa de execução média geral atingiu ou superou as metas previstas (Tabela 15) no território continental e por delegação regional. Deste modo, verifica-se que 77.9% dos CE atingiram em Dezembro de 2010 as metas de execução previstas. As delegações regionais que apresentaram melhores níveis de eficácia foram as regiões do Centro e do Alentejo, onde apenas 1 CE em cada região não conseguiu alcançar os objetivos traçados.

**Tabela 15. Grau de Eficácia Geral dos CE**

Delegações Regionais		n	%
Norte	Não Eficaz	5	17,2
	Eficaz	24	82,8
Centro	Não Eficaz	1	5,6
	Eficaz	17	94,4
Lisboa e Vale do Tejo	Não Eficaz	10	43,5
	Eficaz	13	56,5
Alentejo	Não Eficaz	1	9,1
	Eficaz	10	90,9
Algarve	Não Eficaz	2	40,0
	Eficaz	3	60,0
Total	Não Eficaz	19	22,1
	Eficaz	67	77,9

### Principais Resultados

- 1) Existem diferenças estatisticamente significativas no grau de eficácia do indicador I3. Isto é, regista-se, em média, um maior grau de eficácia relativo à captação de emprego nas regiões Norte e Centro comparativamente com a região de Lisboa e Vale do Tejo. Entre as demais delegações e para os outros dois indicadores não se verificam diferenças estatisticamente significativas.
- 2) Existem diferenças estatisticamente significativas na Eficácia Geral dos Centros segundo Delegações regionais. O conjunto dos CE da região Norte apresenta, em média, valores mais elevados de eficácia comparativamente com os da região de Lisboa e Vale do Tejo.
- 3) Em média, os CE de pequenas dimensões apresentam uma eficácia mais elevada do que os CE de grandes dimensões.
- 4) Não existe correlação estatisticamente significativa entre eficácia dos CE e nº de trabalhadores dos CE e por nível de qualificação.



# Capítulo 6 - Conclusões, Limitações e Sugestões para Futuras Investigações

## 6.1 - Conclusões

O objetivo desta investigação consiste na identificação e análise de fatores que impulsionam e limitam a inovação/modernização nos Serviços Públicos de Emprego e o seu impacto na eficácia destes Serviços.

Assim numa primeira fase, efetuou-se a revisão da bibliografia referente ao enquadramento dos Serviços Públicos na AP, à inovação e modernização dos SP, aos limitadores e impulsionadores da inovação e modernização nestes serviços e a contextualização da variável eficácia nos sistemas de avaliação aplicados aos SP. A avaliação de desempenho dos SP, através dos parâmetros identificados, nomeadamente, a eficiência, a qualidade e a eficácia, deriva da imposição da sociedade aos SP, para que se modernizem, se tornem mais atrativos e mais próximos do cidadão cliente.

Depois da análise da revisão da literatura, de onde se retiraram reflexões e conclusões pertinentes para o estudo em causa, nomeadamente que ao longo dos tempos têm sido efetuados esforços no sentido da introdução da inovação e modernização nos SP. Por outro lado, sendo estes organismos complexos, existem sempre limitadores que vão condicionar as mudanças desta natureza. Mas também se conseguiram identificar facilitadores ou mesmo impulsionadores a este processo de mudança.

A reflexão, análise e conhecimento sobre os fatores limitadores ou impulsionadores do processo de modernização e inovação da AP, em concreto dos serviços públicos de emprego (SPE) e seu impacto na avaliação dos serviços públicos de emprego, foi o objeto central do nosso estudo.

No IEF, IP., introduziram-se medidas profundas de racionalização, modernização e simplificação administrativa, enquadradas no processo mais global de Modernização da Administração Pública. Promover uma melhor eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, em linha com a boa utilização dos dinheiros públicos, o alargamento do número de abrangidos pelas suas medidas e a melhoria contínua da qualidade por todos os trabalhadores, está sempre presente no foco desta organização.

Na presente investigação, optou-se por considerar, os dados relativos ao mês de Dezembro de 2010, já que são os últimos dados de avaliação disponibilizados, para os indicadores de eficácia no Emprego, passíveis de serem analisados para os 86 Centros de Emprego, distribuídos pelas 5 Regiões, Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve. Com base nos resultados obtidos neste estudo, concluiu-se que regista-se, em média, um maior grau de eficácia relativo à captação de emprego nas regiões Norte e Centro comparativamente com a região de Lisboa e Vale do Tejo; o conjunto dos Centros de Emprego da região Norte apresenta, em média, valores mais elevados de eficácia comparativamente com os da região de Lisboa e Vale do Tejo; em média, os Centros de Emprego de pequenas dimensões apresentam uma eficácia mais elevada do que os Centros de Emprego de grandes dimensões; não existe correlação estatisticamente significativa entre eficácia dos Centros de Emprego, quer face ao número de trabalhadores dos Centros de Emprego, quer por nível de qualificação dos Trabalhadores dos Centros de Emprego. De salientar, que percebe-se outros resultados que não são muito compreensíveis, nomeadamente a eficácia registada relativamente ao indicador de captação de Ofertas na delegação do Alentejo, no entanto, isto pode estar associado a metas desajustadas. Os anexos deste trabalho, permitem a análise da Eficácia por Centro de Emprego e por execução das várias medidas, algumas conclusões interessantes a retirar, nomeadamente: os CE da Delegação Regional do Norte e da Delegação Regional do Centro, são os mais eficazes.

Ainda de referir que face aos resultados apresentados, parte-se do pressuposto que as metas foram perfeitamente ajustadas à realidade de cada CE e existe equidade na sua distribuição a nível nacional, atendendo à dimensão dos CE, ao Número de Trabalhadores, ao tecido económico envolvente.

O presente trabalho de investigação pretende dar o seu contributo para a clarificação da questão da inovação e modernização na Administração Pública, avaliação de desempenho dos serviços e, conseqüentemente, para a questão da equidade na atribuição de Objetivos e Metas às Unidades Homogéneas e reorganização dos Serviços Públicos de Emprego e Formação Profissional em Portugal.

Procedendo aqui a uma reflexão sobre esta temática, segundo Silva (2002), a descentralização é a garantia de uma qualidade acrescida na Administração Pública. Para além de permitir uma maior aproximação do poder de decisão junto dos cidadãos, ao reduzir o prazo de resposta da Administração, também proporciona motivação aos funcionários por adquirirem maiores qualificações e responsabilidades nas suas funções e por constatarem maior satisfação nos clientes, com a melhoria do desempenho dos serviços. De acordo com o a análise dos resultados do estudo empírico, constatamos que os CE de pequena dimensão são mais eficazes dos que de média ou grande dimensão. Ora, este cenário é contrariado pela

muito recente publicação da Portaria Nº 319/2012 de 12/10, que define os Estatutos para o IEFP, IP., e que se traduz numa redução de 55% das Unidades Orgânicas Locais, agregando as existentes até ao momento em Agrupamentos de várias Unidades Orgânicas com grande dimensão. Ora, esta nova reorganização dos serviços, traz inevitavelmente, estruturas de maior dimensão e mais complexas, que à luz, deste estudo pode vir a traduzir-se em CE de menor eficácia.

## 6.2 - Limitações e Sugestões para Futuras Investigações

As sugestões propostas para futuras investigações decorreram do processo de investigação realizado e das limitações detetadas. Uma destas limitações prende-se com o facto de ter sido apenas estudado o impacto de três variáveis independentes sobre uma única variável dependente - a eficácia.

Deste modo, a inclusão de mais variáveis teria fornecido mais dados para uma análise mais aprofundada sobre esta temática e a realização de questionários a dirigentes dos CE, avaliadores de desempenho dos trabalhadores do IEFP, IP., e conscientes de toda a temática desenvolvida ao longo deste trabalho, teria sido também benéfico para a presente investigação. Assim, futuramente espera-se complementar este trabalho com uma análise quantitativa e qualitativa, eventualmente, mais pormenorizada. Também à escassa investigação realizada nesta área do conhecimento, constitui uma limitação, para a pesquisa, todavia, este aspeto converteu-se num desafio no presente estudo.

Uma outra limitação foi devida ao facto da análise dos dados ser limitada aos dados disponíveis e publicamente conhecidos através das páginas da internet do IEFP, IP. Optou-se por esta via, devido ao período de turbulência que este SP atravessa com alterações profundas ao nível da sua Lei Orgânica, Estatutos e Modelo de Funcionamento dos Serviços.

Os resultados obtidos e as conclusões alcançadas com esta investigação poderão constituir-se como um contributo valioso ao permitir compreender a problemática da eficácia na avaliação de desempenho das dos CE, era importante também conseguir avaliar outras variáveis dependentes, como a qualidade e a eficiência. Contudo, a forma como os dados foram apresentados pelo, IEFP, IP., não permitiam, trabalha-los e tirar outras conclusões.

Por último, determinar de que forma os gestores públicos e dirigentes podem contribuir para identificação de limitadores e impulsionadores à inovação e modernização nos CE e avaliação dos impactos nos parâmetros eleitos para avaliação dos SP: a eficácia, eficiência e qualidade dos serviços prestados ao cidadão/cliente, são linhas a considerar em futuras investigações dentro desta área do conhecimento.



## Bibliografia

Almeida, L. S. e Freire, T (2007). Metodologia da Investigação em Psicologia e Educação. Psiquilibrios Edições, 4ª Edição.

Borins, Sandford (2001). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital*, 2.

Boyne, G. A. (2003), “Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13.

Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços (CCAS), 2007, “SIADAP 1: Construção do QUAR - Linhas de orientação”

Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços (CCAS), 2010, “Avaliação dos Serviços - Linhas de orientação Gerais”

Deloitte (2004). Inquérito *A reforma da Administração Pública, 1º Congresso da Administração Pública, Novembro de 2003*. Deloitte & Touche Quality Firm - Serviços Profissionais de Auditoria e Consultoria;

Deloitte (2006). Relatório *A Mudança na Administração Pública - Realizado aos participantes no 3º congresso da Administração Pública, em Novembro de 2005*. Deloitte & Touche Quality Firm- Serviços Profissionais de Auditoria e Consultoria;

Denhardt, J. V. e Denhardt, B. D. (2003), *The New Public Service*, London, M. E. Sharpe.

Doherty, T. L. e Horne, T. (2002), *Managing Public Services - Implementing Changes: A Thoughtful Approach*, Routledge, London.

Fortin, Marie-Fabienne - *O processo de investigação: da conceção à realização*. 3.ª ed. Loures: Lusociência (2003).

Freixo, M. J. V. (2009). *Metodologia científica. Fundamentos, métodos e técnicas*. Lisboa: Instituto Piaget.

Gauthier, Benôit - *Investigação Social: da problemática à colheita de dados*. 3ª. ed. Loures: Lusociência (2003).

Gonçalves, A. (2000), *A Avaliação do Desempenho da Gestão do Sector Público*, 2º Encontro INA.

Hood, C. (1991), “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, 69

Hood, C. (1995) Emerging Issues in Public Administration, *Public Administration*, 73, Spring.

Hunmin, Kim (1997). The Process of Innovation in Local Government, Department of Public Administration, University Seoul, Korea.

Koch, Per and Hauknes, Johan (2005). On innovation in the public sector - today and beyond, Oslo, NIFU STEP.

Maddock Su and Morgan, Glenn (1997). Barriers to transformation - Beyond bureaucracy and the market conditions for collaboration in health and social care, *Internacional. Journal of Public Sector Management*, 11.

Malikova, Ludmila, and Staronová, Katarina (2005). Innovation in the social sector-case study analysis. Oslo, NIFU STEP.

Mozzicafreddo, Juan (2007), “Interesse público e funções do Estado: dinâmica conflitual de mudança”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Interesse público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.

Murteira, B. (1993). *Análise exploratória de dados - Estatística descritiva*. Lisboa: McGraw-Hill.

Nagesh, Gautham (2008). Fostering Innovation. *Government Executive*, 40.

Neely, A., Gregory, M. e Platts, K. (1995), “Performance Measurement System Design: A Literature Review and Research Agenda”, *International Journal of Operations and Production Management*, vol. 15, nº 4.

OCDE (2000), *Government of the Future*, Paris.

OCDE (2005). *Promoting Innovation in services*. OCDE

Palmer-Noone, Laura (2000). Perceived Barriers to Innovation: First Report from a Study on Innovation in Higher Education, Assessment and Accountability Forum -Summer.

Pereira, A.S.(2011), Portugal na hora da verdade - como vencer a crise nacional, Gradiva

Pestana, M. H. e Gageiro, J. (2005). *Análise de dados para ciências sociais: A complementaridade do SPSS. (4ª ed.)*. Lisboa: Edições Sílabo.

Polit, D. F.; Hungler, B. P.- *Fundamentos de Pesquisa em Enfermagem*. 3ª ed. Porto Alegre: Artes Médicas (1995).

Pollit.C. (1990), *Managerialism and the Public Services - The Anglo-Saxon Experience*, Basil Blackwell, Oxford.

Relatório de Atividades, Ano de 2010, disponível em ([www.iefp.pt](http://www.iefp.pt))

Rocha, J. A. O. (2006), *Gestão Da Qualidade: Aplicação aos Serviços Públicos*. Escolar Editora.Lisboa.

Roste, Rannveig (2005). *Studies of innovation in the public sector, a literature review*, Publin Report No. D16. Oslo, NIFU STEP.

Sampaio, P.(Coordenação), 2011, *Manual Prático para a Gestão e Qualidade das Organizações*. Lisboa. VerlagDashofer - Edições Profissionais.

Silva, J. (2000). *Qualidade, Cidadania e Modernização Administrativa*. Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas.

Silva, J. (2002). *Descentralização, Serviços ao Cidadão e a Estrutura da Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Talbot, C., Wiggan, J., H., N., Rafferty, A., Calcraft, R., Freestone, M. e Wyatt, B. (2005), "Jobcentre Plus Customer Service Performance and Delivery: A Qualitative Review", Department for Work and Pensions, Research Report nº 276, UK.

Vieira, M. I. M.( 2006). *Motivação Profissional e Expectativas de Liderança dos Docentes*. Aveiro: Universidade de Aveiro. (Dissertação de Mestrado), 2006.

Vigoda - Gadot, E. (2000), "Are You Being Served? The Responsiveness of Public Administration to Citizens' Demands: An Empirical Examination in Israel", *Public Administration*, vol. 78.

Vigoda-Gadot, Eran; Shoham, Aviv; Ruvio, Ayalla; Schwabsky, Nitza (2005).*Report on the Publin surveys*. NIFU STEP.

Vigoda-Gadot; Eran; Shoham, Aviv; Schwabsky, Nitza and Ruvio, Ayalla, Public (2005). Sector innovation for the managerial and the post- managerial era: Promises and Realities in a globalizing Public Administration. *International Public Management Journal*.

Wang, X. (2002), "Assessing Performance Measurement Impact - a Study of U.S. Local Governments", *Public Performance & Management Review*, vol. 26, nº 1.

Legislação Consultada:

Decreto-Lei Nº 166-A/99 de 13 de Maio.

Decreto-Lei Nº 18/2008 de 29/01

Decreto-Lei Nº 215/2002 de 22 de Outubro.

Decreto-Lei Nº 4/2002 de 4 de Janeiro.

Decreto-Lei Nº135/99 de 12 de Abril.

Decreto-Lei Nº166/99 de 13 de Maio.

Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro

Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro

Lei Nº 3/2004 de 15 de Janeiro.

Lei Nº 4/2004 de 15 de Janeiro.

Portaria Nº 319/2012 de 12/10

Resolução de Conselho de Ministros nº 124/2005

Resolução do Conselho de Ministros Nº 176/1997 de 21 de Outubro.

Resolução do Conselho de Ministros Nº 20/2012 de 9 de Março.

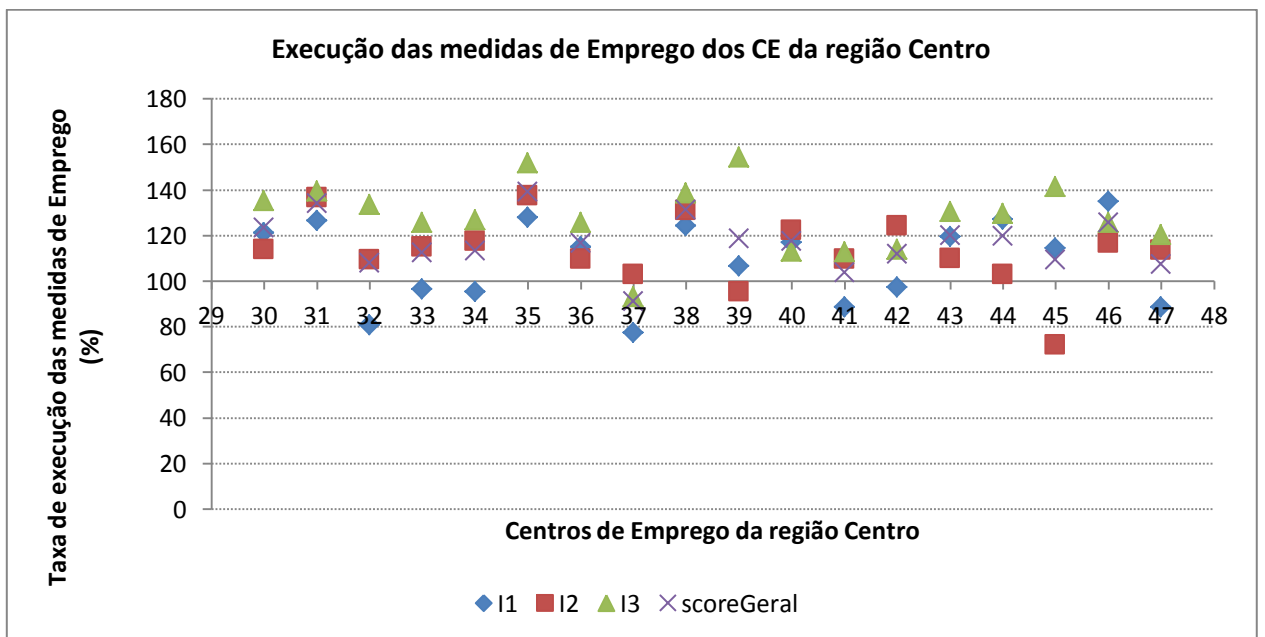
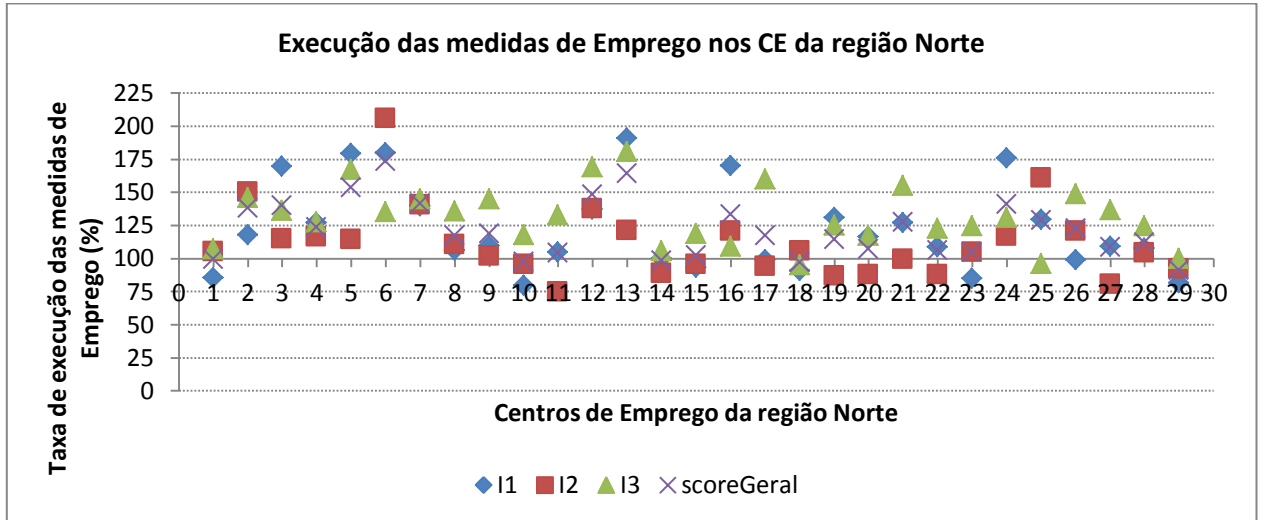
Resolução do Conselho de Ministros Nº 90/2005

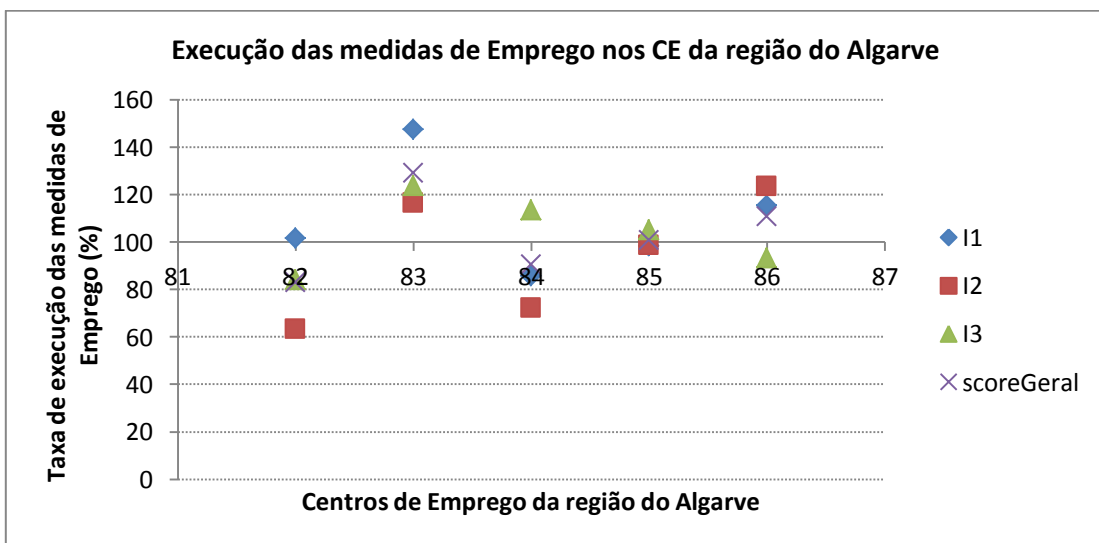
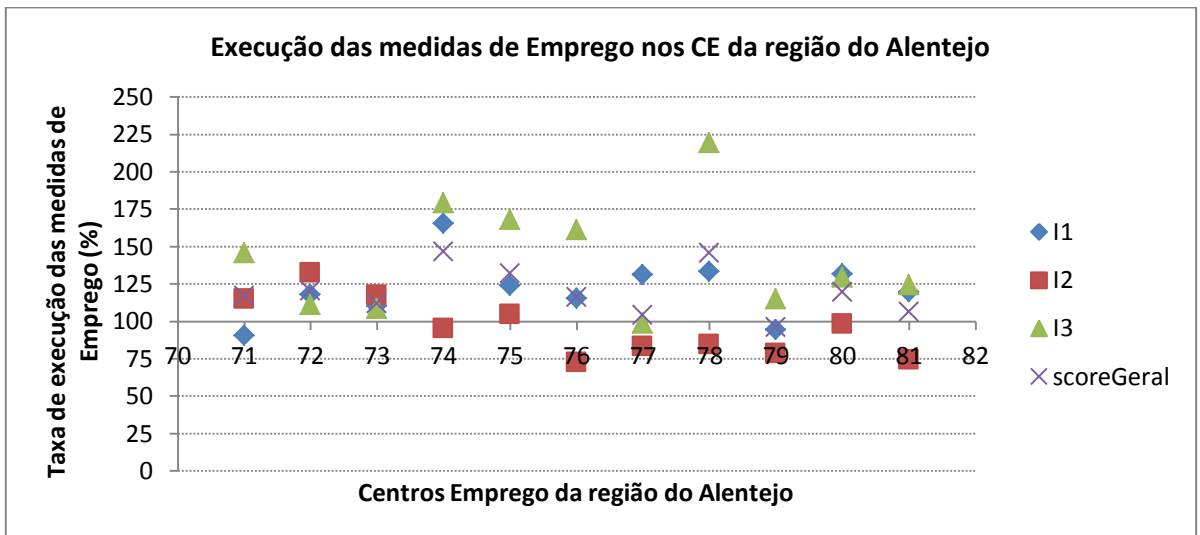
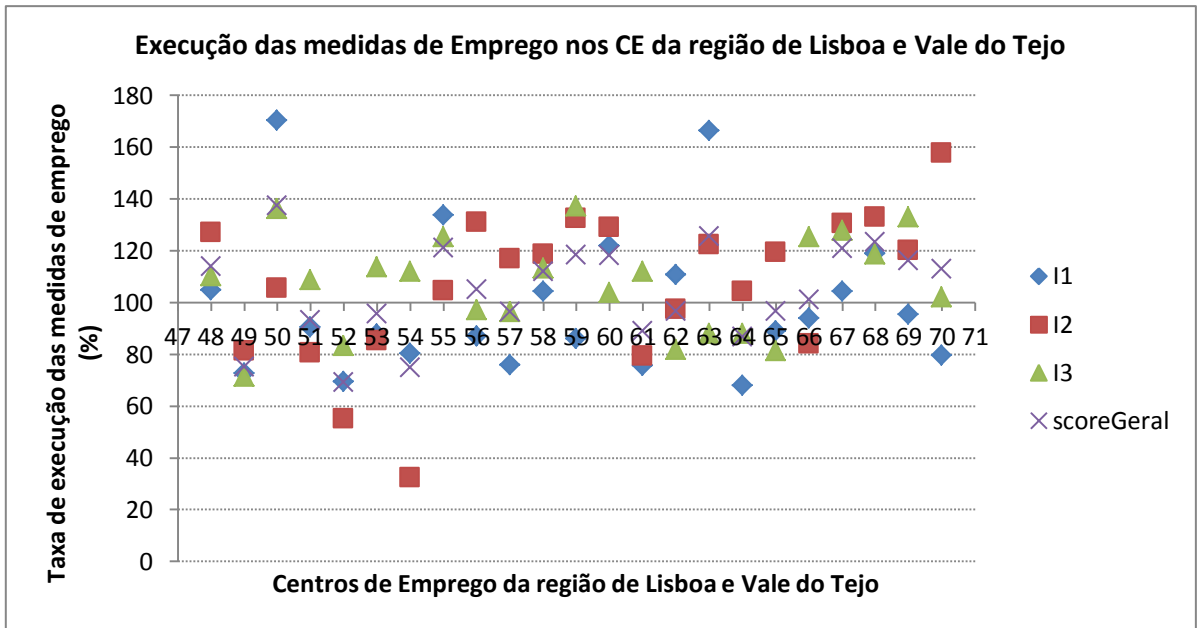
# Anexos

## Anexo 1

### Taxa de Execução das Medidas de Emprego dos CE – dezembro de 2010

Gráfico A1. Eficácia dos Centros de Emprego por Delegação Regional





## Anexo 2

### Identificação dos CE de cada Delegação Regional

CE	Delegação Regional	CE	Delegação Regional	CE	Delegação Regional
<b>1-Norte</b>		<b>2 - Centro</b>		<b>3 - Lisboa e Vale do Tejo</b>	
1	AMARANTE	30	ÁGUEDA	48	ABRANTES
2	ARCOS DE VALDEVEZ	31	ARGANIL	49	ALCÂNTARA
3	BARCELOS	32	AVEIRO	50	ALCOBAÇA
4	BASTO	33	CASTELO BRANCO	51	ALMADA
5	BRAGA	34	COIMBRA	52	AMADORA
6	BRAGANÇA	35	COVILHÃ	53	BARREIRO
7	CHAVES	36	FIGUEIRA DA FOZ	54	BENFICA
8	FAFE	37	FIGUEIRÓ DOS VINHOS	55	CALDAS DA RAINHA
9	FELGUEIRAS	38	GUARDA	56	CASCAIS
10	GONDOMAR	39	LEIRIA	57	LISBOA - CONDE REDONDO
11	GUIMARÃES	40	LOUSÃ	58	LISBOA - PICOAS
12	LAMEGO	41	MARINHA GRANDE	59	LOURES
13	MACEDO DE CAVALEIROS	42	PINHEL	60	MONTIJO
14	MAIA	43	S.PEDRO DO SUL	61	MOSCAVIDE
15	MATOSINHOS	44	MISTO SEIA	62	SALVATERRA DE MAGOS
16	MIRANDELA	45	SERTÃ	63	SANTARÉM
17	PENAFIEL	46	TONDELA	64	SEIXAL
18	PORTO	47	UISEU	65	SETÚBAL
19	PORTO OCIDENTAL	<b>4 - Alentejo</b>		66	SINTRA
20	PÓVOA DE VARZIM/VILA DO CONDE	71	ALCÁCER DO SAL	67	TOMAR
21	S. JOÃO DA MADEIRA	72	BEJA	68	TORRES NOVAS
22	SANTO TIRSO	73	ELVAS	69	TORRES VEDRAS
23	TORRE DE MONCORVO	74	ESTREMOZ	70	VILA FRANCA DE XIRA
24	VALENÇA	75	ÉVORA	<b>5 - Algarve</b>	
25	VALONGO	76	MONTEMOR-O-NOVO	82	FARO
26	VIANA DO CASTELO	77	MOURA	83	LAGOS
27	VILA NOVA DE FAMALICÃO	78	OURIQUE	84	LOULÉ
28	VILA NOVA DE GAIA	79	PONTE DE SÔR	85	CE e CFP PORTIMÃO
29	VILA REAL	80	PORTALEGRE	86	VILA REAL DE STº ANTÓNIO
		81	SINES		

