

Instituto Superior de Economia e Gestão
Mestrado em Gestão de Recursos Humanos
2010/2011

Sessões 20 e 27 Outubro – Enquadramento da GRH na AP

Jorge F.S. Gomes (jorgegomes@iseg.utl.pt) – ISEG/UTL



Instituto Superior de Economia e Gestão

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

Índice (20 & 27 Outubro)





Revolução Francesa – Modelo Clássico da AP

- Separação dos poderes políticos
- Separação entre os poderes políticos e a AP
- Estatuto dos funcionários públicos (direitos e deveres dos agentes da AP) – Modelo Estatutário da AP
- Teoria e estudo da AP – Direito Administrativo



**Avanços nos EUA,
na Inglaterra, e na
Alemanha**



E. Max Weber

- “Bureau” (do francês: secretária, gabinete)
- “Cracia” (do grego *kratia* ou *kratos*: poder, reger)
- Burocracia: exercer regras a partir do gabinete

Princípios da burocracia

- ✓ Especialização e divisão do trabalho
- ✓ Autoridade hierárquica
- ✓ Regras e regulamentos: standardização e formalização
- ✓ Impessoalidade
- ✓ Trabalho baseado em qualificações técnicas e profissionais



Operador de supermercado – regras

1. Estabelecer o contacto visual e cumprimentar o cliente
2. Iniciar a conversação, perguntando se tem o cartão-cliente
3. Verificar se existem sacos disponíveis e prontos a usar
4. Colocar produtos congelados, frescos e frutas em sacos
5. Não conversar com ninguém durante o atendimento
6. Explicar qualquer atraso ao cliente e desculpar
7. Informar o cliente do valor total a pagar, dizendo sempre “por favor”
8. Confirmar o método de pagamento e referir o montante em voz alta, ao cliente, se for dinheiro
9. Estabelecer contacto visual, dando o recibo, talão multibanco (se aplicável), vales de desconto (se aplicável), cartão MB, e troco
10. Fazer um comentário de despedida, sendo “Obrigado” o mínimo



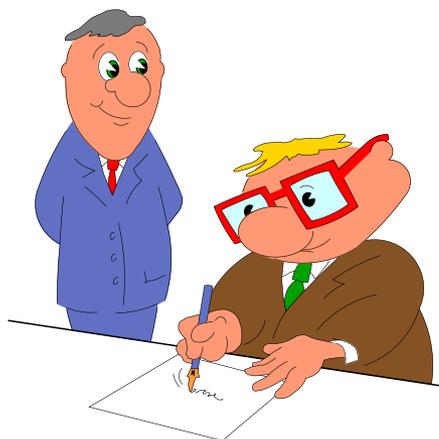
Outros contributos para o modelo clássico de GRH na AP

1. A. Smith – Racionalismo e divisão do trabalho
2. F. Taylor – Gestão Científica do Trabalho
3. F. e L. Gilbreth – Estudo dos tempos e movimentos
4. Gulick – Funções do *Management*
5. Fayol – Administração Científica

Princípios da AC

- Especialização e departamentalização
- Divisão do trabalho
- Princípio escalar
- Unidade de comando
- Princípio da excepção
- Amplitude de controlo
- Etc.

Funções do gestor:
planear, prever,
organizar, comandar,
coordenar e controlar





Em suma, o Modelo Clássico caracteriza-se por

- Separação entre Política e Administração
- Neutralidade da Administração
- Comportamentos dependentes de regras de boa gestão
- As regras têm origem em modelos teóricos, e em leis e regulamentos estudados e desenvolvidos cientificamente
- O ser humano – os funcionários públicos – são a extensão humana da máquina administrativa



Disfunções da Burocracia e do Modelo Clássico

- Regras tornam-se um fim em si mesmo
 - Objectivos tornam-se secundários
 - Tensões devido ao excessivo controlo
 - Eficiência diminui generalizadamente
 - Retira iniciativa, criatividade, motivação
-
- Diminui capacidade de adaptação
 - Impede crescimento
 - Cria apatia, empobrecimento
 - Funcionários servem o sistema, e não o público



Modern Times, 1936 "The Eating Machine"



Modelo Clássico da AP – Escola das Relações Humanas



G. Elton Mayo

- Experiências de Hawthorne, na Western Electric Company, entre 1927 e 1932
- Mayo: utilizou os métodos da gestão científica para estudar a relação entre as condições físicas de trabalho e o desempenho individual

Descobertas mais importantes:

- Participação nas decisões de gestão
- Atenção por parte das chefias/investigadores
- Força do grupo informal: homem social



Modelo Clássico da AP – Escola das Relações Humanas

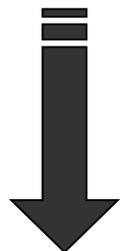


- ❑ Organização: sistema complexo (uma alteração num elemento propaga-se aos outros)
- ❑ Organização produz bens e serviços, mas também recompensas (materiais e não materiais), às quais as pessoas conferem um significado
- ❑ Na organização ocorre um processo constante de avaliação social
- ❑ Comportamento advém de motivos económicos, mas também dos valores, opiniões e emoções: homem social
- ❑ Estrutura informal: tanto ou mais forte do que a formal
- ❑ Efeito Hawthorne



Outros contributos para a visão clássica modificada de GRH na AP

1. Teorias da motivação
2. P. Drucker – MBO
3. H. Mintzberg – burocracia profissional
4. Estado do Bem-Estar (*Welfare state*)



Objectivos diferentes

Culturas distintas

Emprego

Despesa



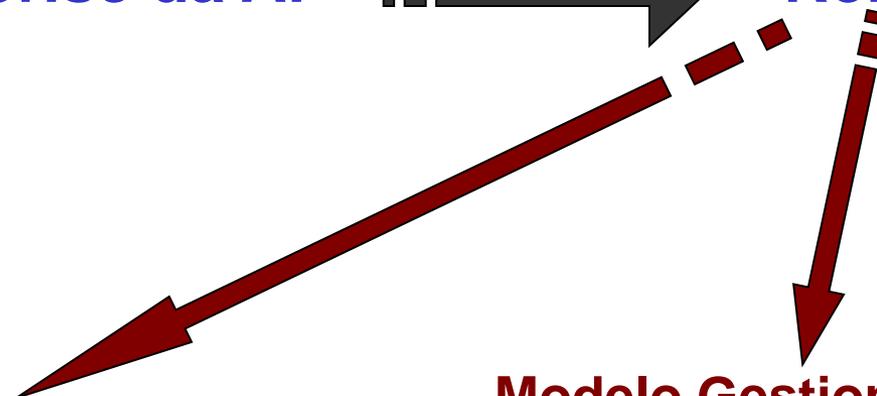
Crise da AP



Crise da AP



Reforma da AP



Teoria da Escolha Pública

- Aplicação do primado do mercado ao sector público
- Contra-corrente ao modelo do Estado do Bem-Estar
- Estado menos intervencionista
- Privatização das matérias sociais
- Emagrecimento do Estado

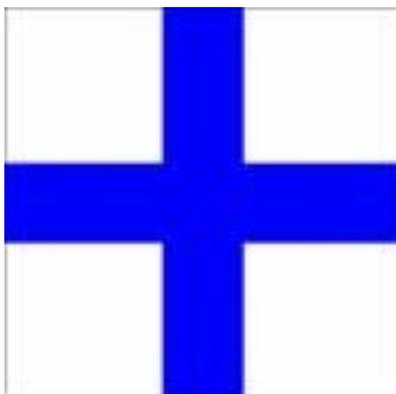
Modelo Gestonário (*new public management*)

- Tudo o que é público é ineficiente
- Sector público com gestão privada – profissionalização da gestão
- Controlo da despesa
- Descentralização
- Medição da performance & ênfase nos resultados
- Definição de objectivos
- Etc.



Actualidade?

- Modelo gestorário prevalece em alguns países (e.g. EUA)
- Modelo clássico e neo-clássico prevalece em outros
- Transição a ocorrer em muitos outros (e.g. Portugal)
- Crise financeira e económica recente questiona novamente os modelos existentes
- Novos modelos de gestão da AP (e de GRH na AP) precisam-se?



- Um país com 867 anos de história, dos quais 767 com reinados!
- Século XV: ligação marítima entre 3 continentes
- Revolução liberal: separação de poderes, neutralidade da Administração
- Burocracia lenta em Portugal
- Implantação da República não muda drasticamente o estado de coisas

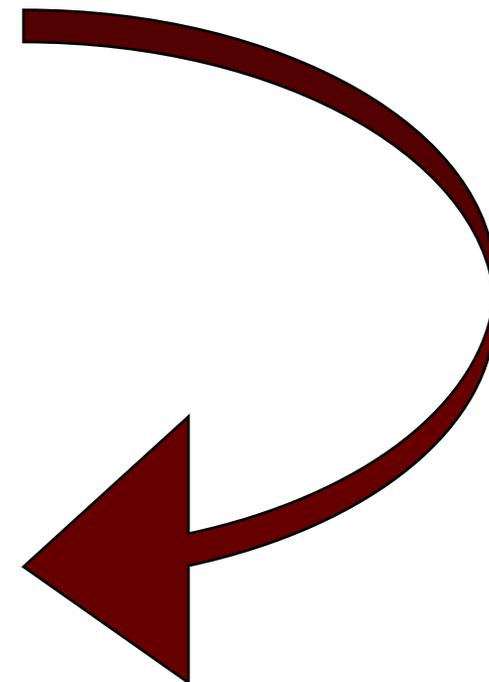


- Primeira reforma da AP: 1935
 - Diminuição do número de funcionários
 - Redução da diversidade de vencimentos existentes
 - Categorias de vencimentos
 - Critérios de valor económico e social para os funcionários de quadros especiais (magistrados, professores, médicos)
 - Rejeição da ideia de “garantir honorabilidade” a alguns funcionários por via do pagamento de remunerações superiores
- Segunda reforma da AP: 1969
 - Aumento dos vencimentos
 - Reclassificação de algumas categorias
 - Uniformização da retribuição correspondente a funções idênticas
 - Criação do grupo de pessoal técnico (diferente do grupo administrativo)

Estado Welfare

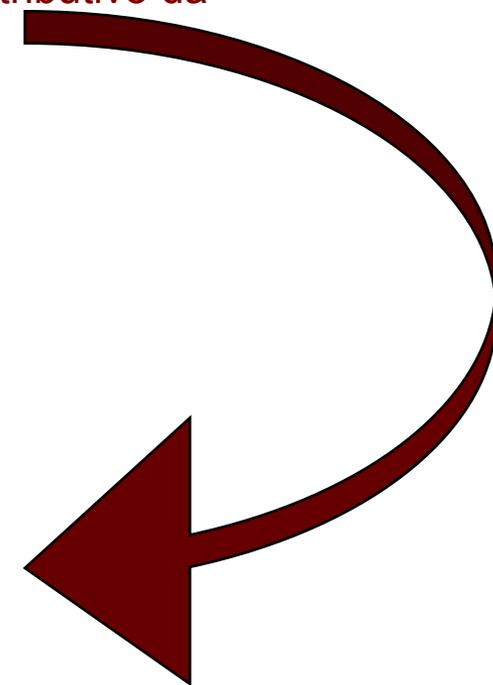


- Reforma de 1979 (seguida por novos DLs entre 1982 e 1985)
 - Decreto-Lei nº 191 – A (regime de aposentação)
 - Decreto-Lei nº 191 – B (pensões de sobrevivência)
 - Decreto-Lei nº 191 – C (reestruturação de carreiras)
 - Decreto-Lei nº 191 – D (estatuto disciplinar)
 - Decreto-Lei nº 191 – E (revisão de vencimentos)
 - Decreto-Lei nº 191 – F (regime do pessoal dirigente)
- Carreiras horizontais, com 4 níveis, correspondentes aos principais níveis de habilitações
- Leis de desenvolvimento de carreiras, estruturadas em categorias
- Regras para a construção de quadros
- Princípios da avaliação de desempenho, e de R&S
- Ligação das carreiras a tabelas salariais
- Regimes especiais versus regime geral





- 1986 a 1995
 - Ex.: Decreto-Lei nº 184/89 (2 de Junho – novo sistema retributivo da função pública)
- Sistema de índices, que começa no índice 100 (salário mínimo na função pública) e vai até ao 900
- Reconhecimento de realidades funcionais específicas em determinados sectores (educação, saúde, investigação), na defesa e representação exterior do Estado (militares, diplomatas, forças de segurança), e magistrados judiciais
- A evolução na carreira comporta duas componentes: a) progressão salarial simples (depende do tempo de serviço e avaliação do mérito); e b) promoção
- Remuneração total = remuneração base + prestações sociais + suplementos



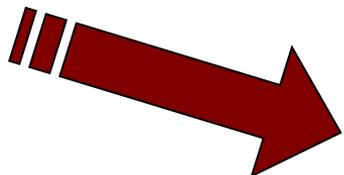


- 1996 a 2001

- Novas formas de gestão, assentes na negociação (com sindicatos, trabalhadores, grupos de interessados, etc.)
- Algum retrocesso do modelo gestor

- 2002 a 2010

- Nova reforma assente no modelo gestor (alterado)
- Crise orçamental provocada pelo aumento dos gastos em políticas sociais
- Privatização de organismos públicos / otimização (maior eficiência; controlo de custos)



Modelo de mercado na AP

“Racionalizar e modernizar as estruturas, reavaliar as funções do Estado e promover uma cultura de avaliação e responsabilidade, distinguindo o mérito e a excelência” (Resolução do Conselho de Ministros nº 95/2003, de 30 de Julho)



- *New Public Management* em Portugal (2002->)
 - Implementação e gestão das políticas públicas em detrimento do design e desenvolvimento da AP
 - Eficiência e qualidade, desempenho, benchmarking, medição
 - Responsabilidade de gestão e prestação de contas (*accountability*)
 - Práticas e técnicas de gestão empresarial
 - Contas centradas não nos inputs e processos, e sim nos outputs e resultados
 - AP competitiva

Ver Rocha e Araújo (2007), para uma crítica às recentes reformas na AP



● Recenseamentos Gerais da Função Pública:

- Crescimento do número de funcionários entre 1968 e 1979 (de 155 mil para 372 mil)
- ± 700 mil em 2010
- Educação e Saúde (2/3 de todos os funcionários da AP) em crescimento até 2005
- Administração Central (81%) / Administração Local (19%)
- 18,4% empregados na AP (1995), face ao total do emprego (30,4% Dinamarca, 20,7% Canadá, 12% Holanda)

Em suma:

- Estado grande, pesado, de estilo *welfare*, e não gestor

