

**Título: Perspectivas acerca da gestão de pessoas no actual contexto da reforma da Administração Pública - análise de dois ministérios.**

**Matilde Gago da Silva**

**Helena Alexandre**

Investigação & Consultoria

Instituto Nacional de Administração, I.P.

Resumo

*A reforma das administrações públicas, que teve início sobretudo nos anos setenta do século XX, permanece como uma intenção de todos os governos, inclusive o de Portugal. As suas duas grandes directrizes traduzem-se, essencialmente, na transformação de um Estado predominantemente administrativo num Estado predominantemente managerial (gestionário) e na orientação para o cidadão/ã numa óptica de transparência, ética, simplificação, celeridade e garantia de qualidade. A perspectiva gestonária da administração entende a gestão das pessoas como estratégica, sendo estas o principal "motor" da reformas. A administração Portuguesa assume estas as orientações encontrando-se, presentemente, numa fase de racionalização de estruturas e de implementação de metodologia de avaliação de desempenho integrada. A análise das Leis Orgânicas "pós-PRACE" dos Ministérios da Finanças e Administração Pública e Agricultura leva todavia à constatação de que as atribuições e posicionamentos das unidades orgânicas responsáveis pela gestão de pessoas não traduzem na prática, efectivamente, esta perspectiva.*

*"Reform means change in a direction advocated by some groups or individuals. It does not necessarily mean improvement".*

Rubin, 1992, cit. p. Pollitt & Bouckaert, 2000, p.24

## **1. Reforma Administrativa e gestão de pessoas**

A reforma das administrações públicas vem ganhando relevância nas agendas governativas há várias décadas, mas sobretudo a partir dos anos 70 do século XX, sendo hoje entendida como uma necessidade inquestionável e permanente. Os motivos têm assentado, essencialmente, nas críticas e contestação ao Estado Social (Welfare State) (Rocha, 2001) e às burocracias administrativas, devido, quer às deficiências de representatividade já não adequada aos direitos e práticas de cidadania cada vez mais consistentes, quer ao modelo organizativo autofágico e gerador do aumento crescente da despesa pública, não compatível com as crises económicas e financeiras dos anos pós-setenta.

Hoje, apesar de as 'nuances' e as oportunidades – associadas quer ao conceito de boa governabilidade quer às TIC - serem mais diversificadas, os fundamentos permanecem e o ideário de reforma da administração pública tem vindo a tornar-se permanente em qualquer programa de governo.

É de ressaltar que Portugal ‘constrói’ um Estado Social após a mudança de sistema político e administrativo decorrente da Revolução de 25 de Abril de 1974 e da Constituição da República de 1976. Este novo Estado caracteriza-se pelo necessário e natural aumento efectivos e das estruturas decorrentes do alargamento das funções do Estado à saúde, educação e segurança social (anteriormente inexistentes enquanto funções públicas). Por outro lado, o processo de descolonização levou, igualmente, à necessidade de “integrar” os/as funcionários/as das ex-colónias<sup>1</sup>. Em consequência, o efectivo da Administração Pública Portuguesa passou de cerca de 155 000 pessoas em 1968 para cerca de 313 800 em 1979<sup>2</sup>. Em 2004 o número de pessoas ligadas por um vínculo laboral ao Estado superava as 700 000<sup>3</sup>. Assim, no espaço de três décadas aumentou o número de pessoas e estruturas, o volume da despesa pública e a complexidade de sistema administrativo.

Em Portugal, sobretudo desde os anos 80 do século XX, quer os fundamentos quer as estratégias da reforma têm vindo a ser permanentemente assumidos levando a que, desde então, a reforma da administração pública seja um objectivo de qualquer governo. Se inicialmente as tentativas de reforma foram no sentido de fazer valer os direitos dos/as cidadãos/as perante a administração<sup>4</sup> e requerer a esta melhores serviços e maior transparência (OCDE, 1996), também aí começaram as evidências de uma preocupação com a gestão das organizações públicas e dos seus recursos humanos (Rocha, 2001; Corte Real, 1990). Linhas que, com maior ou menor enfoque, se têm mantido desde então.

Embora não se possa definir a reforma administrativa através de um único conceito o seu eixo central parece ser a substituição (total ou parcial) do “Estado Administrativo” pelo “Estado Managerial/Gestionário”, implicando uma transformação das práticas, processos e modelos da gestão pública (Rocha, 2001; Pollitt & Boukaert, 2000; Clarke & Newman 2000; Kettl, 2000). Pretende-se, deste modo, transformar a própria racionalidade administrativa, de uma racionalidade jurídica (inerente ao Estado Administrativo/Burocrático) para uma racionalidade managerial (inerente ao Estado Managerial/Gestionário). Poder-se-á, então, afirmar que grande parte da reforma e modernização administrativa assenta na reforma da gestão pública, com vários objectivos e fins nomeadamente de eficiência, eficácia, desburocratização, flexibilidade e simplificação, numa perspectiva de redução de custos e prestação de melhores serviços (Pollitt & Boukaert, 2000; Rocha, 2001; Clarke & Newman 2000).

---

<sup>1</sup> Cerca de 49 000

<sup>2</sup> DGAP, 2000

<sup>3</sup> Caixa Geral de Aposentações (dados não publicados)

<sup>4</sup> De que é exemplo a aprovação do Código do Procedimento Administrativo

## Quadro I – Racionalidade Jurídica e Racionalidade Managerial

	<b>RACIONALIDADE JURÍDICA</b>	<b>RACIONALIDADE MANAGERIAL</b>
<b>LEGITIMIDADE</b>	Fundada na regularidade dos processos	Eficácia das acções
<b>PRIMAZIA</b>	Dos meios	Dos fins
<b>PRIORIDADE</b>	Estabilidade das estruturas formais da organização	Adaptação às mudanças e inovação
<b>MODO DE RACIOCÍNIO</b>	Analítico, linear, dedutivo (lógica jurídica)	Sintético, sistemático, teleológico (lógica de eficácia da acção)
<b>CONCEPÇÃO DE ORGANIZAÇÃO</b>	Fechada, funcionando segundo lógica própria	Aberta ao ambiente e em adaptação constante
<b>AUTORIDADE</b>	Hierarquização; ordens unilaterais emitidas pelo cume da pirâmide	Delegação de poderes: iniciativa e incitamento à negociação
<b>CONTROLO</b>	Sobre o respeito das regras: Fase terminal de um processo linear.	Sobre os resultados obtidos: existência de “feedback” permanente, a fim de ajustar a acção aos seus objectivos.

**Fonte:** Rocha, J.A. O. (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras: INA (p38), (adaptado de Chevalier e Loschak (1982).

Em termos muito genéricos, a reforma/modernização das AP pode manifestar-se em duas grandes vertentes (não mutuamente exclusivas, mas caracterizadas por aprofundamentos diferentes consoante os países e a orientação política dos mesmos). Uma traduz a orientação para o cidadão, i.é, aproximar a administração dos cidadãos<sup>5</sup> e dos seus interesses. A outra, é caracterizada pela tentativa de introdução na administração pública dos princípios da gestão privada, dando, sobretudo origem à Moderna Gestão Pública<sup>6</sup>, cuja grande preocupação é a eficácia e eficiência, e a conseqüente redução de custos, traduzindo-se necessariamente em termos de racionalização de estruturas e de gestão de recursos (entre os quais os recursos humanos) e numa importância do mercado que não existe no “modelo administrativo”.

<sup>5</sup> O caso português é ilustrado principalmente pelo conjunto de iniciativas “*Melhor administração. Mais cidadania*”, pelo “movimento de desburocratização” das décadas de 80, 90 e 2000, de que são exemplo medidas como a implementação do CPA ou a criação de instituições como a Loja do Cidadão na década de 90 e mais recentemente o Programa *Simplex*.

<sup>6</sup> Daqui resulta a racionalização e simplificação de estruturas, a fragmentação em agência/institutos, com objectivos medíveis e orçamentos em função de actividades, a obrigatoriedade de definição de planos de actividades, racionalização de processos. Todo o “movimento” da gestão por objectivos, das avaliações de desempenho se enquadra nesta perspectiva. O caso mais paradigmático foi o movimento de reforma de Margaret Thatcher no Reino Unido nos anos 80, que, de resto, “alastrou” a praticamente todo o mundo (certamente com especificidades e limites).

Deste modo, os grandes enfoques da reforma administrativa sintetizam-se em (Rocha, 2001; Pollitt & Boukaert, 2000; Clarke & Newman, 2000; Flynn, 2002; Kettl, 2000):

- **Mudança de estruturas** – traduzida na prática pela alteração de leis orgânicas que visam implementar a filosofia subjacente, podendo prever-se formas de desconcentração e/ou descentralização orgânica (podendo estas estar associadas a fragmentação em unidades dotadas de grande autonomia)
- **Alteração de processos de gestão e flexibilidade** - incorporação de e métodos e técnicas da gestão empresarial, como a orientação para objectivos/resultados, avaliação de desempenho, formas de PRP<sup>7</sup> ou promoções por mérito, competitividade, etc. Métodos abrangem quer as organização quer as pessoas.
- Redução da intervenção do Estado e fenómenos **de desregulamentação, fragmentação e de privatização.**
- **Melhor relação entre a administração e os/as cidadãos:** através sobretudo do aumento da transparência dos procedimentos administrativos, da criação de estruturas de participação, da simplificação de processos e linguagem, etc. (fenómenos que tem vindo a ser facilitados, sobretudo pelas NTIC).

Daqui decorrem várias questões que se traduzem, acima de tudo e entre outras, no facto de o sector público pressupor um conjunto de requisitos e contingências que não se verificam no sector privado, nomeadamente, a obrigação da garantia do interesse público, a necessidade de resposta a um conjunto muito diverso e complexo de atribuições e solicitações, a administração bens que não são próprios mas pertencem a toda uma sociedade e a importância da norma administrativa (sobretudo nos sistemas administrativos continentais, como é o português), as quais não deixam de se colocar mesmo numa lógica managerial.

Em toda esta dinâmica de reforma, e na conseqüente perspectiva de melhoria dos sistemas públicos e da sua gestão, a performance do efectivo será, fundamental (Flynn, 2002) para os resultados esperados. Deste modo, no paradigma managerial emerge, naturalmente, como função de importância inquestionável, a gestão de pessoas, dado ser este um dos sub-sistemas organizacionais mais complexos e onerosos. Daqui se assume que os princípios da racionalidade managerial pública (no seguimento da privada) reconhecem, hoje, inquestionavelmente, a absoluta necessidade do desenvolvimento e motivação das pessoas, podendo gerar, assim, “novas” formas de recrutamento, recompensa, avaliação e afastamento. Assim, qualquer estratégia de reforma envolverá o subsistema de recursos humanos

---

<sup>7</sup> *Performance Related Pay* (sistema de individualização remuneratória na qual uma parte da remuneração global é definida em função do desempenho)

com princípios e métodos que possam permitir melhor desempenho, maior eficiência e mais eficácia (Pollitt & Boukaert, 2000).

Ressalva-se então que qualquer estratégia reformista deve promover a participação dos recursos humanos envolvidos, através de formas de motivação e adesão às mudanças.

## 2. 1. Perspectiva sobre a actual reforma em Portugal

No actual ciclo de reforma da Administração Pública Portuguesa é evidente a presença das duas vertentes atrás identificadas.

A primeira, melhoria do serviço prestado e sua orientação para o cidadão, é essencialmente identificável pelas competências atribuídas à Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA) e pelo Programa *Simplex*, pelas iniciativas dirigidas à Administração Pública coordenadas pelo Plano Tecnológico e pela Unidade de Coordenação de Inovação e Conhecimento (UMIC) e ainda pela criação da Agência para a Modernização Administrativa (AMA) com o objectivo de alargar a rede de Lojas do Cidadão ou balcões únicos a níveis mais elevados de proximidade com os cidadãos.

À segunda vertente orientadora correspondem actualmente dois instrumentos centrais – O PRACE (Programa de Racionalização da Administração Central do Estado) para a racionalização orgânica, e o SIADAP (Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública) para avaliação de serviços e de pessoas, na perspectiva de uma maior motivação e desenvolvimento dos colaboradores, e tendo por base uma lógica de gestão por objectivos, bem como todo um conjunto de estudos e diplomas com vista à revisão da relação jurídica de emprego público e à racionalização (e redução!) do efectivo<sup>8</sup>. Estes são apresentados como pretendendo levar a cabo “a perspectiva estratégica do Governo que assenta na introdução de novas práticas de gestão, elegendo a **gestão por objectivos** como a grande matriz de mudança, ligando-se assim a Administração a objectivos e resultados. Em paralelo, busca-se a possibilidade de se desenvolverem **modelos organizativos mais ágeis e flexíveis**, maior delegação e descentralização de responsabilidades e melhor cooperação entre os serviços.

Fazendo uma breve síntese do processo de reforma, no que respeita a esta vertente e ao seu impacto na gestão de RH, poderemos identificar duas fases:

- Uma 1ª fase de que são exemplo: A Lei 4/2004, de 15 de Janeiro que define os princípios e normas a que obedece a organização da administração directa do Estado; a Lei 10/2004, de 22 de Março que cria o sistema integrado de desempenho da Administração Pública; a Resolução do Conselho de Ministros nº53/2004 que, para além de definir as estruturas de

---

<sup>8</sup> Revisão do sistema de carreiras vínculos e remunerações, contrato individual do trabalho, mobilidade especial, etc.

acompanhamento da reforma e sua metodologia de trabalho, dá particular importância ao desenvolvimento do capital humano através da definição de áreas prioritárias de formação e de atribuição de competências ao INA e CEFA quanto à avaliação do seu impacto.

A mesma Resolução explicita um conjunto de eixos prioritários da reforma e define concretamente a metodologia de aplicação da gestão por objectivos nos organismos públicos.

- Uma 2ª fase que prossegue as orientações gestionárias, ainda que adoptando novas formas de implementação, mas em que se evidenciam mais claramente os objectivos de redução de despesa e de emagrecimento da Administração sobretudo em termos de efectivo.

Ao primeiro enfoque corresponde a criação, desenvolvimento e aprovação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), a permanência da Lei 4/2004<sup>9</sup>, e a reafirmação do SIADAP (ainda que sujeito a uma revisão ainda em curso).

No que respeita ao segundo enfoque releva-se a revisão do sistema de carreiras e remunerações e do regime de aposentações, o controle de novas admissões, o regime de mobilidade especial, entre outros.

No cruzamento destes vectores de intervenção, e na tensão entre a urgência de modernização e a necessidade de reduzir custos, os empregados públicos encontram-se no centro do processo de reforma, simultaneamente objectos e sujeitos da mesma. Poder-se-á, então, depreender que a gestão das pessoas é a área core deste processo de reforma (como, aliás, de qualquer processo de desenvolvimento organizacional sustentável).

Com base na análise das leis orgânicas pós-PRACE de dois ministérios (Finanças e Agricultura) e das suas estruturas, propomo-nos identificar e reflectir sobre a forma como é percebido o papel da gestão de recursos humanos em cada um destes Ministérios, a partir do posicionamento e das competências/atribuições das unidade orgânicas com funções na GRH.

## **2.2. A actual reforma administrativa em Portugal e a gestão de pessoas**

Linhas Estratégicas e orientações do PRACE e da Lei4/2004 com impacto directo na gestão de RH<sup>10</sup>

- Gestão de RH definida como uma das áreas de suporte, comum a todos os organismos que integram cada Ministério, e aos Ministérios no seu conjunto
- Gestão de RH caracterizada como uma das funções de suporte à gestão de recursos (actividades centradas na gestão eficiente dos

---

<sup>9</sup> Republicada, com ligeiras alterações pelo Decreto-Lei 1005/2007 e completada no que respeita à fusão e extinção e reestruturação dos serviços públicos pelo decreto-lei 200/2006 de 25 de Outubro

<sup>10</sup> Modelo de Reestruturação da Administração Central do Estado, Março de 2006.

recursos complementares mas necessários à realização das missões operacionais e de que fazem ainda parte os recursos financeiros, patrimoniais e materiais)

- Gestão de RH associada a funções de gestão organizacional e de modernização administrativa<sup>11</sup>
- Necessidade de contrariar a pulverização destes serviços que, realizando processos basicamente idênticos originam desperdício de recursos
- Soluções propostas: reforço do papel das Secretarias Gerais, criação de Unidades prestadoras de Serviços Partilhados (USP), vinculadas a níveis de serviço contratualizados; implementação de sistemas de informação integrados
- No que respeita à gestão de RH, em concreto, o PRACE propõe que as USP se iniciem em áreas eminentemente administrativas, como o processamento de salários.
- Finalmente aponta a possibilidade de externalização, quer para tarefas administrativas de baixo valor acrescentado e grande consumo de recursos, quer para funções em que o sector privado apresenta maior maturidade.

De forma indirecta, a Gestão de RH orienta-se, obviamente pelos princípios definidos no mesmo Programa: racionalização; flexibilização, desburocratização e aumento da comunicação horizontal e vertical através da redução de cadeias de comando, criação de estruturas matriciais de projecto e forte recurso às TIC; melhoria das qualificações de processos, trabalho e “*consequentemente*” dos funcionários.

O Modelo proposto pelo PRACE é aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 30 de Março, no qual são apresentadas as orientações gerais relativas a todos os Ministérios e também orientações especiais por Ministério, nomeadamente no que se refere à criação, fusão, transferência ou extinção de organismos.

No que respeita à gestão de recursos comuns a referida Resolução confirma o papel das Secretarias Gerais nos termos propostos pela lei 4/2004 e define que em cada Direcção Geral ou Instituto só deverá existir uma sub unidade orgânica com competência para a gestão de recursos;

Consagra ainda a criação, no Ministério das Finanças, de uma Estrutura de Missão para os Serviços Partilhados, prestadora de serviços comuns a serviços ou organismos clientes, a iniciar a sua actividade numa estratégia de gradualismo, (nomeadamente começando apenas num Ministério ou Organismo, e assumindo inicialmente apenas uma das áreas de gestão de recursos).

É neste contexto que nos propomos analisar as formas organizativas e as funções cometidas à gestão de RH no Ministério das Finanças e da

---

<sup>11</sup> Alínea c) do Artº 6º da Lei 4/2004 (funções comuns dos Ministérios)

Administração Pública e no Ministério da Agricultura Desenvolvimento Rural e Pescas, partindo de duas preocupações fundamentais:

- alinhamento das estruturas com as orientações acima explicitadas
- alinhamento das funções/atribuições cometidas com as exigências decorrentes quer do próprio processo de reforma em curso (nomeadamente no que respeita às questões organizacionais e de modernização) e da sua dimensão e complexidade, quer dos princípios basilares da GRH, o que implica um grande leque de funções quer administrativas quer técnicas (por exemplo aplicação da legislação produzida, selecção, afectação e reafectação de RH, avaliação do desempenho, desenvolvimento de competências, formação, motivação), quer ainda, de

### **2.3. Análise das Secretarias Gerais dos Ministérios das Finanças e Administração Pública e Agricultura**

Para esta análise comparativa entre o proposto e o existente importa explicitar a descrição de atribuições em sede da Lei 4/2004 e das recomendações do PRACE

Assim, nos termos do Artº 31 da Lei 4/2007 (“Adaptação das Secretarias Gerais”) são atribuições das SG no âmbito da gestão dos RH:

Promover a aplicação das medidas de política de organização e de RH definidas para a Administração Pública, coordenando e apoiando os serviços e organismos do ministério na respectiva implementação.

Emitir pareceres em matéria de organização, RH e criação ou alteração de quadros de pessoal

Estudar, programar e coordenar a aplicação de medidas tendentes a promover, de forma permanente e sistemática, a inovação, modernização e a política de qualidade no âmbito do Ministério

Por seu lado o Modelo de Reestruturação apresentado pelo PRACE, que, ainda que não explicitando atribuições, reforça ao papel das SG no âmbito da racionalização dos serviços comuns de gestão de recursos ao enunciar que “As SG devem ser reforçadas no seu papel de coordenação e concentração de informação relativa às actividades de suporte à gestão de recurso humanos (...) em particular no período temporal em que não estejam preparadas soluções mais evoluídas em matéria de prestação de serviços partilhados”

Da leitura das atribuições da Secretaria Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública (Dec. Reg. 20/2007 de 28 de Março) identificam-se as seguintes, relacionadas com a gestão de RH:

- *Promoção da aplicação das medidas de política de organização e de RH definidas para a Administração Pública, coordenando e apoiando os serviços e organismos do MFAP na respectiva implementação*

- *Emissão de pareceres em matéria de organização, RH e criação ou alteração de quadros de pessoal*

- Realização dos actos de administração relativos ao pessoal em situação de mobilidade especial que lhe seja afecto e assegurar a articulação com a entidade gestora da mobilidade nos termos legais
- Estudo, programação e coordenação da aplicação de medidas tendentes a promover, de forma permanente e sistemática, a inovação, modernização e a política de qualidade no âmbito do MFAP, e assegurar a articulação com os organismos com competências interministeriais nestas áreas.

No que respeita à estrutura da SG do MFAP <sup>12</sup>é adoptado Modelo de estrutura hierarquizada, que integra sete unidades orgânicas nucleares: Dir. Ser. de Inovação e Qualidade, Dir. Serv. de Gestão de Recursos, Dir. de Serv. de Apoio Jurídico e Contencioso, Dir. de Serv. de Arquivos e Documentação, Dir. Serv. de Informações e Relações Públicas e Unidade Ministerial de Compras

A gestão de RH integra-se assim na unidade responsável pelos recursos em geral, à qual, em matéria de GRH são atribuídas as seguintes funções:

- Promover a aplicação das medidas de política de recursos humanos definidas para a Administração Pública, coordenando e apoiando os serviços e organismos do Ministério na respectiva implementação;
- Emitir pareceres em matéria de recursos humanos e criação ou alteração de quadros de pessoal, nos termos legalmente fixados;
- Assegurar a gestão e organizar e coordenar a formação dos recursos humanos;
- Identificar as necessidades de formação e aperfeiçoamento profissionais, numa perspectiva integrada, com vista ao enquadramento e desenvolvimento dos recursos humanos e elaborar o programa anual de formação;
- Programar e acompanhar as acções de selecção, recrutamento e acolhimento de pessoal;
- Assegurar o processamento das remunerações e outros abonos do pessoal do quadro da secretaria-geral, dos Gabinetes dos membros do Governo que integram o Ministério, bem como dos órgãos, serviços, comissões e grupos de trabalho a que preste apoio;
- Promover e organizar o processo de aplicação do SIADAP no âmbito da Secretaria-Geral e assegurar a elaboração do relatório síntese da aplicação do sistema de avaliação ao nível do Ministério;
- Organizar e manter actualizada a informação relativa aos recursos humanos do Ministério;
- Elaborar o balanço social da SGMFAP e o balanço social consolidado do Ministério

A análise crítica sustentada pelas preocupações acima enunciadas, parece-nos poder ser sintetizada de seguinte forma

### Pontos Fortes

- As atribuições genéricas da SG do MFAP, estão alinhadas com as orientações da Reforma:
- São assumidas funções no que respeita ao pessoal em situação de mobilidade especial;
- No que respeita às funções específicas da gestão de RH releva-se ser assumida a função de gestão de coordenação da formação dos RH, numa perspectiva integrada de enquadramento e desenvolvimento destes;

---

<sup>12</sup> Dec.Reg. 20/2007 e Portaria 345/2997 de 30 de Março

- releva-se ainda, que é cometida à SG a responsabilidade pelo relatório síntese de aplicação do SIADAP ao nível do Ministério
- No que respeita às funções específicas da gestão de RH releva-se ser assumida a função de gestão de coordenação da formação dos RH, numa perspectiva integrada de enquadramento e desenvolvimento destes;
- releva-se ainda, que é cometida à SG a responsabilidade pelo relatório síntese de aplicação do SIADAP ao nível do Ministério

### Pontos fracos

- As funções relacionadas com a inovação, modernização e qualidade estão organicamente separadas da gestão de RH, a qual, por sua vez, se integra numa unidade de gestão dos restantes recursos (financeiros, patrimoniais, documentais, materiais);
- As funções referentes ao pessoal em mobilidade especial traduzem-se exclusivamente por “actos de administração”
- Também no que se refere ao pessoal em situação especial de mobilidade, a expressão “que lhe esteja afecto” não clarifica o âmbito de intervenção (exclusivamente interno ou para todo o ministério);
- Não é expresso se a função formação se dirige transversalmente a todo o ministério, nomeadamente no que se refere à formação de carácter horizontal/transversal;
- Em termos de SIADAP não é referida qualquer atribuição na promoção e acompanhamento do processo a nível ministerial, assumindo esse âmbito apenas no que se refere ao relatório final de avaliação;
- Não são encontradas evidências no que respeita à relação da SG com os restantes serviços com funções de gestão de RH, nos diversos organismos do ministério.

No que se refere à atribuições da Secretaria Geral do Ministério da Agricultura Desenvolvimento Rural e Pescas (Dec. Reg. 7/2007 de 27 de Fevereiro), identificam-se as seguintes, em termos de GRH:

- Promoção da aplicação das medidas de política de organização e de recursos humanos definidas para a Administração Pública, coordenando e apoiando os serviços e organismos do MADRP na respectiva implementação, emitindo pareceres em matéria de organização, recursos humanos e criação ou alteração de quadros de pessoal;
- Estudo, programação e coordenação da aplicação de medidas tendentes a promover a inovação, modernização e política de qualidade dos serviços no âmbito do Ministério, sem prejuízo das atribuições cometidas por lei a outros serviços, bem como assegurar a articulação com os organismos com atribuições inter-ministeriais nestas áreas;

Relativamente à estrutura, verifica-se que é adoptado um modelo estrutural misto: uma estrutura hierarquizada para as áreas de actividade de apoio administrativo, apoio técnico-jurídico, gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais e o modelo de estrutura matricial, assente em

equipas multidisciplinares, no que se refere à área da modernização, inovação e políticas de qualidade transversais ao ministério.<sup>13</sup>

Aparentando alguma contradição com o acima referido, a Portaria 219-B/2007 define que Secretaria-Geral do MADRP se estrutura nas seguintes unidades orgânicas nucleares: Dir. de Serv. de Recursos Humanos; Dir. de Serv. de Gestão e Inovação, Gabinete Jurídico.

A mesma portaria elenca as atribuições da Dir. Serv. de RH, que se consubstanciam em:

- Promover e assegurar o planeamento e a coordenação dos recursos humanos de acordo com os objectivos estratégicos;
- Estudar, coordenar e aplicar as políticas e os normativos em vigor na Administração Pública relativos a recursos humanos;
- Dar parecer, quando solicitado, sobre a criação ou alteração de quadros de pessoal;
- Organizar e manter actualizada a informação relativa aos recursos humanos do Ministério, tendo em vista, designadamente, a elaboração do balanço social do Ministério;
- Promover a dotação dos gabinetes dos membros do Governo, com o pessoal administrativo e auxiliar que se mostre necessário;
- Praticar todos os actos de administração relativos ao pessoal da Secretaria-Geral, dos gabinetes dos membros do Governo e ao pessoal em situação de mobilidade especial, incluindo o processamento dos vencimentos e outros abonos;
- Assegurar a gestão e formação dos recursos humanos da Secretaria-Geral;
- Assegurar os procedimentos relativos ao recrutamento e selecção do pessoal da Secretaria-Geral e dos serviços do Ministério que os solicitem;
- Implementar e coordenar normas sobre condições ambientais de higiene e segurança no trabalho

Relativamente a esta unidade orgânica, e face aos diplomas referenciados identificámos, também sob a forma de análise crítica um conjunto de aspectos positivos e negativos.

#### Pontos fortes:

- As atribuições genéricas da SG do MFAP, estão alinhadas com as orientações da Reforma;
- A gestão de RH está posicionada ao nível de direcção de serviços, e autónoma relativamente à gestão dos restantes recursos
- A função de planeamento e coordenação dos RH está alinhada com os objectivos estratégicos;
- É destacada a área de higiene e segurança no trabalho, e o papel coordenador da SG

#### Pontos fracos:

- A atribuição de emissão de pareceres relativos a criação e alteração de quadros de pessoal é apenas assumida “quando solicitado”;

---

<sup>13</sup> Dec. Reg. 7/2007

- Os actos de administração (incluindo processamento de vencimentos) reportam-se apenas ao pessoal da SG, Gabinetes e funcionários em mobilidade especial, não evidenciando a orientação para os serviços partilhados;
- A gestão e formação de RH reporta-se exclusivamente ao pessoal da SG (em claro retrocesso relativamente às atribuições em anterior orgânica, em que a SG assumia toda a formação de âmbito ministerial de carácter comum/transversal)
- Os procedimentos relativos ao recrutamento e selecção dirigem-se também, e apenas, ao pessoal da SG ou dos organismos do Ministério “que o solicitem”.

Os pontos fracos identificados foram no entanto substancialmente colmatados através do Despacho n.º 8835/2007, que determina a estrutura orgânica flexível da SG e concretamente reformula e completa as atribuições da Divisão de Gestão e Administração de RH.

Assim verifica-se que a este nível existiu uma preocupação mais rigorosa quer no que se refere às áreas da GRH ( estudo de métodos adequados à selecção de pessoal, identificação de necessidades de formação numa perspectiva de gestão integrada, coordenação do processo de aplicação do SIADAP), quer no que se refere ao âmbito de intervenção, destacando-se três situações distintas – não clarificação em concreto do âmbito (caso da formação); prestação de apoio a outros organismos quando solicitado; formalização expressa do âmbito ministerial (SIADAP, criação e gestão de bases de dados, higiene e segurança)

Importa clarificar que, no que respeita à SG do Ministério das Finanças e da Administração Pública não foi possível aprofundar a análise ao nível das unidades orgânicas flexíveis, por não estar (à data da elaboração da presente comunicação) disponível o despacho respectivo.

Eventualmente poderá verificar-se idêntica situação, isto é, serem colmatados ou mesmo ultrapassados, os pontos fracos referenciados.

Esta situação permite no entanto formular a hipótese de que não existe, nos níveis de topo da Administração, uma visão estratégica da gestão de pessoas, sendo esta lacuna compensada pelas unidades orgânicas intermédia de 2º nível

Finalmente importa referir dois aspectos:

- Uma consulta breve às leis orgânicas e seus sucedâneos dos restantes organismos que integram estes dois ministérios, parece indiciar que se mantêm duplicações de funções na área dos RH, nomeadamente no que se refere aos procedimentos administrativos e à formação.
- Uma análise comparativa das duas SG em apreço permite afirmar que, ainda que reproduzindo (numa primeira etapa) a linguagem e conceitos propostos em sede de Reforma (nomeadamente no Dec. Lei 4/2004), as

duas unidades orgânicas se individualizaram em termos de opções estruturais e de priorização de funções. Tal parece indicar que não existiu a este nível um processo de harmonização / monitorização que permitisse assegurar a desejada coerência no âmbito do profundo processo reorganizativo que foi implementado.

### **3. Breve conclusão**

Como reflectem Pollitt & Boukaert (2000:185) a natureza das reformas da gestão pública é na maioria dos casos um pouco adocrática, situacional, não específica, não estratégica e não orientada por modelos genéricos. Os modelos podem até ser uma linha orientadora mas que funciona sobretudo como fundamentação retórica.

Em Portugal parece verificar-se uma situação ilustradora desta realidade, pois após a definição de linhas estratégicas claramente orientadas por princípios gestionárias e definidas como sendo fundamentais para se obter melhores serviços, mais eficácia e mais eficiências, indicia-se que, do ponto de vista orgânico foram definidas estruturas mais ou menos adocráticas e aparentemente orientadas em função, ou de uma visão redutora e maioritariamente administrativa da gestão de RH, ou tendo por base as competências instaladas (por oposição à competências necessárias).

### **Referências**

Clarke, J. & Janet Newman, (2000), **The managerial state: power, politics and ideology in the remaking of social welfare**. Londres : Sage

Corte Real, I. (1990), “*Sessão de encerramento*”, in, **Secretariado para a Modernização Administrativa**, 1º Congresso Nacional de Modernização Administrativa, Lisboa

Flynn, N., (2002), **Public Sector Management**. Londres: Prentice Hall, 4ª ed

Kettl, D. F., (2000), **The Global Public Management Revolution**. Washington: Brookings

Ministério da Reforma de Estado e Administração e da Administração Pública, (2000), **O Perfil da Administração Pública Portuguesa**. Lisboa: DGAP

OCDE, (1996), **Putting citizens First: Portuguese Experience in Public Management Reform**. Ocasional Papers, nº 13. Paris: PUMA

Pollitt, C. & Geert Bouckaert, (2000), **Public Management Reform. A comparative analysis**. Oxford: Oxford University Press

Rocha, J. A. O. (2001), **Gestão Pública e Modernização Administrativa**, Oeiras: INA

Lei 4/2004, de 15 de Janeiro

Lei 10/2004, de 22 de Março

Resolução do Conselho de Ministros nº53/2004, de 21 de Abril

Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 30 de Março

Dec. Reg. 7/2007 de 27 de Fevereiro

Portaria 345/2997 de 30 de Março