



Fundamento de Gestão de Pessoas

Nível Médio

FUNDAMENTOS DE GESTÃO DE PESSOAS

Conteúdo desta Apostila

Utilize os links em cada conteúdo para transitar melhor pela apostila!

Programa do Edital

FUNDAMENTOS DE GESTÃO DE PESSOAS: 1. Principais modelos de administração pública: patrimonialista, burocrático, nova gestão pública e papéis do Estado. 2. O papel da área de recursos humanos. 3. Recrutamento e seleção - formas de recrutamento, perfil do candidato, perfil do posto, técnicas seletivas. 4. Benefícios, higiene, segurança e qualidade de vida. 5. Planos de carreira. 6. Gestão de desempenho: avaliação de desempenho, feedback, reconhecimento, elementos que favorecem desempenho de equipes. 7. Gestão por competências - mapeamento e avaliação. 8. Gestão de pessoas com foco em resultados. 9. Educação corporativa. 10. Treinamento, Desenvolvimento e Educação: conceitos e importância, operacionalização e rotinas. 11. Benefícios e serviços. 12. Bancos de dados e sistemas de informações de recursos humanos. 13. Comportamento organizacional - clima e cultura organizacional, comunicação organizacional, liderança, equipes de trabalho.



1. Principais modelos de administração pública: patrimonialista, burocrático, nova gestão pública e papéis do Estado.
2. O papel da área de recursos humanos.
3. Recrutamento e seleção - formas de recrutamento, perfil do candidato, perfil do posto, técnicas seletivas.
4. Benefícios, higiene, segurança e qualidade de vida.
5. Planos de carreira.
6. Gestão de desempenho: avaliação de desempenho, feedback, reconhecimento, elementos que favorecem desempenho de equipes.
7. Gestão por competências - mapeamento e avaliação.
8. Gestão de pessoas com foco em resultados.
9. Educação corporativa.
10. Treinamento, Desenvolvimento e Educação: conceitos e importância, operacionalização e rotinas.
11. Benefícios e serviços.
12. Bancos de dados e sistemas de informações de recursos humanos.

13. Comportamento organizacional - clima e cultura organizacional, comunicação organizacional, liderança, equipes de trabalho.

1. Principais modelos de administração pública: patrimonialista, burocrático, nova gestão pública e papéis do Estado.

Modelos de Administração Pública

Administração Pública Patrimonialista - O Estado é uma extensão do Poder do Soberano - Corrupção e Nepotismo.

Administração Pública Burocrática - Surge como forma de combater a corrupção e o nepotismo. Foco interno: Carreira, hierarquias funcionais, formalismos.

Administração Pública Gerencial - Apóia na Adm. Burocrática. Foco no usuário-cidadão. Eficiência. Controle de Resultados.

Introdução

Antes de analisarmos as formas históricas de Administração Pública devemos esclarecer o conceito de Administração e mais especificamente o conceito de Administração Pública.

O conceito de Administração sofreu grandes mudanças durante a evolução das diferentes teorias (ou escolas) que abordaram a Administração no transcorrer do tempo (Administração científica, Teoria Clásica, Teoria da Burocracia, Teoria Estruturalista, Teoria das Relações Humanas, Teoria Contingencial, entre outras). Mas, de uma maneira genérica, podemos conceituar administração como uma ação humana cooperativa, caracterizada por um alto grau de racionalidade para realizar objetivos determinados. Não vamos aqui detalhar as teorias administrativas e seus respectivos enfoques, pois fogem ao objetivo de nossa abordagem.

Segundo os ensinamentos de Idalberto Chiavento, “a tarefa da Administração é interpretar os objetivos propostos pela organização e transforma-los em ação organizacional através do planejamento, organização, direção e controle de todos os esforços, a fim de alcançar tais objetivos da maneira mais adequada à situação”.

Já o conceito mais restrito de Administração Pública deve ser considerado num determinado tempo e espaço para que possa haver precisão em sua delimitação. Isto se explica porque a noção de “público” nunca tem precisamente o mesmo sentido em dois contextos culturais diferentes (tempo e espaço). Exemplificando esta ambigüidade existente no conceito de público, podemos mencionar a administração

dos serviços telefônicos no Brasil e no Chile. Houve época no Brasil em que este serviço era prestado exclusivamente por empresas de capital público. Ainda hoje no Chile o serviço é de monopólio estatal. Mas hoje no Brasil, o serviço está entregue nas mãos de empresas privadas. Este ponto isolado nos permite extrapolar como a abrangência e apropriada noção do que seja público ou não pode variar no tempo e no espaço.

Pois bem, segundo o ex-ministro Bresser Pereira, esta Administração pública, cujas características e princípios, ora passamos a estudar, evoluiu numa perspectiva histórica através de três modelos básicos: administração pública patrimonialista, burocrática e gerencial. Estas três formas se sucedem no tempo, mas nenhuma delas foi totalmente abandonada, com heranças presentes ainda nos dias de hoje.

Administração Pública Patrimonialista

A importância de se estudar o patrimonialismo reside na necessidade de se compreender sua origem e seus efeitos maléficos na Administração Pública do passado para que possamos entender como, a seu tempo, pôde comprometer a finalidade básica do Estado de defender a coisa pública e possamos agir sobre novas deficiências que se apresentem nos dias de hoje.

Herança da época feudal, no patrimonialismo a administração pública atende aos interesses da classe dominante, representando mero instrumento de usurpação de poder. O poder que emana do povo passa a ser utilizado pelo governante para seu interesse. Nas palavras de Wilson Granjeiro “A res publica não é diferenciada da res principis”, ou seja a “coisa publica” não é diferenciada da “coisa do governante”.

Um dos efeitos do patrimonialismo é que a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de Administração. Outros efeitos decorrem do fato de o patrimonialismo comprometer a finalidade básica do Estado de defender a coisa pública, pois as atividades públicas deixam de estar comprometidas com a melhor relação custo benefício para a sociedade. Desta maneira desloca-se o foco de atenção da sociedade para as questões que privilegiam a vontade de poucos.

Publicado na Gazeta do Rio Branco/AC, sobre o título de “Reflexões sobre a Independência” Marina Silva define que “O Patrimonialismo é a apropriação privada dos bens públicos. E quando se fala em bens públicos, não se trata apenas de bens materiais, mas do próprio exercício do poder. Na visão patrimonialista, o governante é um senhor – como no tempo da colônia – que tudo pode e o Estado é como se fosse sua propriedade particular. Consequentemente, os cidadãos não têm direitos de fato. Recebem benesses aqui e ali, em lugar de exigir os serviços e benefícios que são devidos à sociedade pelo poder público. Troca-se cidadania por relações de favor

peçoal. Aí morrem os direitos, a justiça, a ética, o bem comum, os valores morais. E aí vicejam a subserviência, o engodo, o banditismo político, a impunidade, o mau uso do dinheiro público e a miséria social”.

A Administração Patrimonialista propiciava uma confusão entre os cargos públicos e o próprio grau de parentesco e afinidades entre os nobres e outros participantes do governo, sendo, na verdade, uma continuidade do modelo de administração utilizado pelas monarquias até o aparecimento da burocracia.

Assim como os autores mencionados defendem, não podemos achar que superamos esta triste fase da administração pública, pois, não há dúvida de que ainda somos vítimas do patrimonialismo, praga resistente em todo o país, cuja expressão mais típica é o "rouba mas faz", que ficou famoso com Adhemar de Barros em São Paulo, depois foi reciclado por Paulo Maluf, mas tem representantes em todos os estados brasileiros.

Administração Pública Burocrática

A evolução da sociedade, da democracia e do próprio Estado acarretaram a insatisfação popular com a forma patrimonialista de administração. Administrar o bem de todos “res publica” para o interesse de poucos deixa de ser aceitável. A consequência é o surgimento de um modelo de administração pública que pudesse eliminar estas “disfunções administrativas”.

Neste contexto, a Administração Pública burocrática surge, na época do Estado Liberal, em conjunto com o capitalismo e a democracia, pois era preciso fazer algo contra a confusão entre os bens públicos e os privados e contra o nepotismo e a corrupção que eram componentes que estavam sempre presentes na Administração Patrimonialista.

Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento:

- a profissionalização,
- a idéia de carreira,
- a hierarquia funcional,
- a impessoalidade,
- formalismo, em síntese, o poder racional-legal, baseado na razão e na lei.

Esta Administração Pública Burocrática, que veio designar um método de organização racional e eficiente, surgiu na perspectiva de substituir a força do poder exercido por regimes autoritários. O grande empenho para a implantação da Administração Pública Burocrática se deve à tentativa de controlar o conteúdo da ação governamental, para evitar que os políticos agissem contra os interesses

coletivos da comunidade. A tentativa de controlar tudo na administração pública e de ditar o modo como as coisas deviam ser feitas, regulando os procedimentos e controlando os insumos, fez com que se passasse a ignorar resultados.

A administração pública burocrática se concentra no processo legalmente definido, em definir procedimentos para todas as atividades, por exemplo, para contratar pessoal, para comprar bens e serviços.

Na burocrática, o controle vem em primeiro plano não se preocupando com a ineficiência promovida mas sim com a maneira de se evitar a corrupção e o nepotismo 3. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas 4.

Por outro lado, o controle - a garantia do poder do Estado - transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. Este defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade.

O Estado e a Administração Pública

O Estado moderno tem assumido funções e responsabilidades que são, posteriormente, devolvidas à sociedade, na busca de uma maior eficiência na prestação dos serviços de interesse público.

O atual contexto das grandes tendências mundiais relacionadas a globalização, progressos na tecnologia da informação e emergência da sociedade civil organizada, levou à concepção de um novo papel do Estado, que passa de produtor direto de bens e serviços para indutor e regulador do desenvolvimento.

Assim, o Poder Público passou atuar no fomento da prestação de atividades de interesse público por particulares e na regulação e fiscalização dos serviços públicos, descentralizando a sua realização através de contratos de gestão, permissões e concessões ao setor privado. A moderna administração pública mantém a centralização governamental nos Poderes Políticos – Executivo e Legislativo –, que

deverão fixar os preceitos básicos, metas e finalidades da Administração Pública, porém, exige maior descentralização administrativa, para a consecução desses objetivos.

Para atingir estes objetivos foram criadas novas figuras jurídicas, quais sejam: organizações sociais (Lei federal 9.637/98), organizações da sociedade civil de interesse público (Lei federal 9.790/99), agências executivas (arts. 51 e 52 da Lei federal 9.649/98) e, por fim, as agências reguladoras, cujo modelo não foi uniformizado pela legislação, tratando-se cada uma conforme a especificidade da lei que a criou.

Em síntese, este estudo pretende abordar, de forma mais abrangente, as diversas figuras jurídicas trazidas pela Reforma Administrativa e de forma mais detalhada o papel das agências reguladoras no novo modelo de Estado – Estado Regulador - que deixa de ser responsável pelo desenvolvimento econômico e social pela via de produção de bens e serviços, reduzindo seu papel de executor ou prestador direto de serviços, para passar a atuar na função de fiscalizador, fixando as regras disciplinadoras da ordem econômica a fim de ajusta-la aos ditames da justiça social.

2. Breve histórico da Intervenção Estatal na Economia – Evolução do conceito de serviço público

O Estado é o poder social institucionalizado e ele se legitima enquanto exterioriza suas finalidades. Sendo uma produção social, a finalidade do Estado deve ser sempre uma finalidade social e, portanto, o Estado encontra sua legitimidade nos serviços que presta à coletividade (serviço público).

O conceito de interesse coletivo, subentendido pela atividade de serviço público, não é um conceito estático, uma vez que porta um conteúdo essencialmente político. É o Estado, por meio da lei, que, diante de uma necessidade coletiva existente em determinado momento, escolhe quais as atividades que serão consideradas serviços públicos.

Há que se considerar que o serviço público não varia somente no tempo, mas também no espaço, pois depende da legislação de cada país a maior ou menor abrangência das atividades definidas como serviço público.

No Brasil, os princípios dos artigos 1º e 3º da Constituição Federal determinam a finalidade da ação do poder estatal.

Pode-se afirmar, portanto, que só é possível entender o Direito Público à vista da sociedade sobre a qual se projete. Sem um conhecimento das idéias que presidem a vida social e política em cada momento histórico não se compreende bem os conceitos jurídicos, nem as leis que imperam nesse momento.

A intervenção do Estado, na atividade econômica, é marcada por períodos perfeitamente delineados.

2.1. Estado liberal

Dentro de uma perspectiva histórica, o Estado liberal do século XVIII, surgido por inspiração da Revolução Francesa, sob o signo da liberdade e igualdade entre os homens, foi um Estado marcado pelo não-intervencionismo.

O objeto central do Estado era o indivíduo e o papel do Estado era garantir, acima de tudo, a liberdade das pessoas. Daí o distanciamento do Estado em relação à vida social, econômica e religiosa dos indivíduos.

Apenas alguns serviços públicos tiveram sua titularidade assumida pelo Poder Público, abrangendo atividades de interesse geral, prestadas sob regime publicista.

Considerando as reduzidas funções que lhe cabiam, o Estado era composto de um pequeno núcleo estratégico e não havia grande necessidade de descentralização, mesmo porque as atividades exercidas restringiam-se quase exclusivamente às atividades típicas de Estado (defesa nacional, segurança interna, arrecadação, exercício do poder de polícia), que são, em geral, indelegáveis, por serem incompatíveis com os métodos do direito privado.

As demais atividades públicas tinham seu exercício transferido aos particulares, por meio de concessão. A realização dessas atividades por particulares era feita pela via contratual, e restringia a intervenção do Estado nos negócios privados ao mínimo necessário.

Ocorre que essa intervenção mínima do Estado gerou conseqüências desastrosas, tais como a criação de monopólios que praticamente dizimaram as pequenas empresas, bem como desigualdades sociais acentuadas, marcadas por um proletariado vítima da miséria e ignorância.

Em contraposição ao Estado Liberal, surgiu, após a segunda grande guerra, o denominado Estado Social, em que a preocupação com o princípio da liberdade foi

superada pela necessidade de se assegurar o cumprimento de outro princípio, o da igualdade.

2.2. Estado intervencionista

No Estado do bem estar, emergente nos séculos XIX e XX, o ideal de igualdade, que fora tomado como pressuposto pelo pensamento liberal, é reconhecido como algo a ser implementado, adquirindo maior importância do que a liberdade individual e econômica.

Assim, para alcançar essa igualdade, entendia-se que o Estado deveria intervir na ordem econômica e social, passando a atuar diretamente na área social e a intervir no domínio econômico. Deste modo, no princípio do século XX, a condução do processo de desenvolvimento econômico e social foi atribuída ao Estado, com a finalidade de alcançar a igualdade entre os homens e ajudar os menos favorecidos.

Na medida em que o Estado foi-se afastando dos princípios do liberalismo, começou a ampliar o rol das atividades próprias, definidas como serviços públicos, pois passou a assim considerar determinadas atividades comerciais e industriais que antes eram reservadas à iniciativa privada.

Foi nas primeiras décadas do século XX que a expressão serviço público foi trabalhada como teoria, como concepção, pela Escola de Serviço Público.

O publicista francês Leon Duguit, fundador e chefe dessa Escola, elaborou conceito de serviço público, de cunho antes sociológico que jurídico, segundo o qual serviço público é todo serviço que resulta da interdependência social, assumido, organizado e controlado pelos governantes.

À medida em que o Estado, com a justificativa de assegurar a promoção do bem-estar comum, foi assumindo responsabilidade por diversas atividades, tais como infraestrutura de transportes, comunicações, exploração de petróleo, verificou que não dispunha de organização adequada à realização dessas atividades.

Assim, o Estado Social de Direito transformou-se em Estado prestador de serviços, Estado empresário e Estado investidor.

Neste período surgiram as Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, com o objetivo de operacionalizar todas as novas atividades que passaram a serem desempenhadas pelo Estado.

As Autarquias foram consideradas mais adequadas para a prestação de serviços públicos próprios do Estado. Sua criação justificava-se pela idéia de especialização, com vistas à obtenção de melhores resultados.

A concessão de serviços públicos foi outro procedimento utilizado para operacionalizar as atividades exercidas pelo Estado, com a vantagem de que a prestação de serviços públicos dava-se sem necessidade de inverter recursos públicos e sem que o Estado, em princípio, corresse os riscos do empreendimento.

No entanto, este instituto não teve os efeitos esperados e o Estado foi perdendo o interesse em sua utilização, pois teve que passar a interferir na vida da empresa concessionária para assegurar a prestação de serviços essenciais, vindo a participar, assim, dos riscos do empreendimento.

As concessões entraram em relativo desuso e surgiram, naquele momento, as sociedades de economia mista e as empresas públicas, criadas para desenvolver atividades de natureza comercial ou industrial, com a possibilidade de atuar sob o mesmo regime das empresas privadas.

No entanto, principalmente no período do golpe militar de 1964, passaram a serem instituídas empresas governamentais, com ou sem lei, das quais muitas tinham como objetivo a prestação de serviços públicos e muitas outras visavam a uma desatada e inconstitucional exploração de atividade econômica pelo Estado.

Posteriormente, adotou-se o procedimento de delegar-se a execução do serviço a empresa sob controle acionário do Estado, referidas, na Constituição, como categoria própria (arts. 37, XVII e 165, parágrafo 5o, II).

Devido ao fato do Estado ter passado a desempenhar serviços industriais e comerciais, que antes eram executados exclusivamente pelos particulares, o conceito de serviço público entrou em crise, posto que a Administração passou a desempenhar serviços sob o regime predominantemente privado. Assim, o regime jurídico deixou de ser a baliza que delimitava os conceitos de serviço público e particular.

O crescimento excessivo do Estado para possibilitar o desempenho de diversas atividades, que compreendiam praticamente todos os setores da vida social, acabou por gerar uma Administração ineficiente e burocrática, incapaz de cumprir seu objetivo inicial, que era promover o bem-comum.

2.3. Estado regulador

A constatação da ineficiência da máquina administrativa para prestar diretamente os serviços de interesse social, aliado aos custos excessivos para a sua manutenção, fez com que fosse iniciado, no mundo contemporâneo, uma série de transformações, com a finalidade de reduzir a atuação direta do Estado, repassando-se à iniciativa privada atividades que, por sua natureza, podem ser executadas por particulares.

Desta forma, surge a idéia de Estado como essencialmente regulador e não executor, e as atividades que permanecerem sob a sua responsabilidade deverão ser preferencialmente executadas de forma descentralizada com a contratação de entidades ou empresas privadas, de modo a que o Estado apenas mantenha suas funções de ente soberano.

Porém isso não poderia ocorrer de modo absoluto, pois, como a experiência do liberalismo demonstrara, algumas atividades não poderiam ser adequadamente desempenhadas pelo particular. Cumpre ao Estado fomentar estas atividades, fornecendo os instrumentos necessários ao seu desempenho.

Neste ponto, releva anotar a observação de Paulo Modesto:

"É sabido que o Estado atualmente não tem condições de monopolizar a prestação direta, executiva, de todos os serviços sociais de interesse coletivo. Estes podem ser executados por outros sujeitos, como associações de usuários, fundações ou organizações não governamentais sem fins lucrativos, sob acompanhamento e financiamento do Estado. Não prover diretamente o serviço não quer dizer tornar-se irresponsável perante essas necessidades sociais básicas. Não se trata de reduzir o Estado a mero ente regulador. O Estado apenas regulador é o Estado Mínimo, utopia conservadora insustentável ante as desigualdades das sociedades atuais. Não é este o Estado que se espera resulte das reformas em curso em todo mundo. O Estado deve ser regulador e promotor dos serviços sociais básicos e econômicos estratégicos. Precisa garantir a prestação de serviços de saúde de forma universal, mas não deter o domínio de todos os hospitais necessários; precisa assegurar o oferecimento de ensino de qualidade aos cidadãos, mas não estatizar todo o ensino. Os serviços sociais devem ser fortemente financiados pelo Estado, assegurados de forma imparcial pelo Estado, mas não necessariamente realizados pelo aparato do Estado." (1)

Retoma-se, pois, a noção de subsidiariedade, a qual, por sua vez, tem como princípio a parceria entre o Poder Público e a sociedade.

No modelo de Estado Subsidiário, o Poder Público deixa à iniciativa privada a realização das atividades econômicas, reservando para si aquelas de que participa ou nas quais intervém somente em setores essenciais ou indelegáveis, para cujo desempenho a iniciativa privada se apresenta deficiente.