

# ÍNDICE

INTRODUÇÃO	13
PARTE GERAL	
CONTEXTO E MUDANÇAS NA GESTÃO DE RECURSOS	
HUMANOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	15
I.	
A GESTÃO DOS RECURSOS HUMANOS:	
DO MODELO CLÁSSICO AO MODELO GESTIONÁRIO	17
1. Antecedentes do Modelo Clássico	17
2. Estruturação Científica do Modelo Clássico	18
3. Caracterização do Modelo Clássico	22
4. Disfunções e Transformações do Modelo Clássico	23
5. A Conceção Gestionária da Função Pública	28
6. A Crise de 2007- 2008 e O Novo Modelo de Gestão Pública	32
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	34
QUESTÕES	34
II.	
EVOLUÇÃO DA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS	
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA	35
1. Antecedentes Históricos	35
2. Estado Novo e Função Pública	36

3. A Gestão de Recursos Humanos no Período de 1974-1989	37
4. Período entre 1986 e 1995	40
5. Período de 1996-2001	44
6. Período de 2002 a 2009	46
7. A Administração Pública depois da Crise	51
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	52
QUESTÕES	52
 III.	
A GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS	
EM PERSPECTIVA COMPARADA	53
1. Introdução	53
2. Perspetiva Neo-Institucionalista	61
3. OCDE e Reforma da Função Pública	62
4. A Elite Administrativa	63
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	66
QUESTÕES	67
 IV.	
POLÍTICAS DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS	
1. Introdução	69
2. Quadro Geral da Evolução e Estrutura dos Recursos Humanos em Portugal	71
3. Planeamento, Direção e Avaliação do Sistema de Gestão de Recursos Humanos	102
4. Mapa de Pessoal como Instrumento de Gestão de Recursos Humanos	104
5. Direção dos Recursos Humanos	105
6. Avaliação	106
7. Política Atual	106
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	107
QUESTÕES	108
 V.	
OS INDIVÍDUOS NA ORGANIZAÇÃO	
A. Os Grupos	109
1. Conceito de Grupo	109
2. Teorias sobre o Trabalho em Grupo	110
3. Grupos de Trabalho	111

4. Tipos de Grupos de Trabalho	112
5. Técnicas de Trabalho em Equipa	113
6. Relevância do Conceito de Grupo na Administração Pública	114
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	115
QUESTÕES	115
B. Liderança	116
1. Conceito de Liderança	116
2. Fontes de Poder do Líder	117
3. Formas e Estilos de Liderança	117
4. Liderança na Administração Pública	122
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	124
QUESTÕES	124
C. Motivação	125
1. Introdução: Conceito de Motivação	125
2. Teorias da Motivação	126
3. Instrumentos de Motivação	134
4. A Motivação no Serviço Público	136
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	138
QUESTÕES	138
D. Cultura e Clima Organizacional	139
1. Conceito de Cultura Organizacional	139
2. Diagnóstico da Cultura	140
3. Tipos de Cultura nas Organizações Públicas	142
4. Clima Organizacional	143
5. Cultura Organizacional e Mudança	145
6. Cultura e Clima nas Organizações Públicas	145
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	146
QUESTÕES	146
E. Informação e Comunicação na Organização	147
1. Introdução	147
2. Comunicação Interna	147
3. Comunicação Externa	148
4. Instrumentos e Meios de Comunicação	149
5. Papel dos Indivíduos na Comunicação Organizacional	151
6. Reuniões	152
7. Papel das Redes Sociais no Local de Trabalho	152
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	153
QUESTÕES	153

## GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS E DIREITO DA FUNÇÃO PÚBLICA

F. Poder e Conflito nas Organizações Públicas	154
1. Introdução	154
2. Tipos de Conflito	155
3. Estratégias de Gestão de Conflitos	156
4. Conflitos nas Organizações Públicas	157
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	158
QUESTÕES	158
<b>III PARTE</b>	
<b>A VIDA PROFISSIONAL</b>	159
<b>VI.</b>	
<b>RECRUTAMENTO E SELEÇÃO:</b>	
<b>CONCURSO PÚBLICO E CONTRATOS DE PESSOAL</b>	161
1. Princípios Informadores	161
1. Estratégias e Planeamento do Recrutamento e Seleção	169
2. Métodos e Técnicas de Recrutamento e Seleção	176
3. Análise Crítica do Regime Jurídico de Recrutamento e Seleção	181
4. Formas de Contratos	182
5. Acolhimento e integração	183
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	183
QUESTÕES	184
<b>VII.</b>	
<b>FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL</b>	185
1. Formas de Organização do Trabalho e Modelos de Formação	185
2. Formas de Formação	189
3. O Processo de Formação	192
4. A Formação na Administração Pública	200
5. Quadro Normativo do Sistema de Formação	206
6. Financiamento da Formação	208
7. Conclusão	210
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	210
QUESTÕES	211
<b>VIII.</b>	
<b>CARREIRAS PROFISSIONAIS</b>	213
1. Introdução: Sistema de Carreira vs. Sistema de Emprego	213

2. As Carreiras na Administração Pública Portuguesa	216
a. Quadro Normativo	216
3. Avaliação do Sistema de Carreiras	221
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	222
QUESTÕES	222
<b>IX.</b>	
<b>AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO</b>	<b>223</b>
1. Introdução: Conceitos e Finalidades da Avaliação de Desempenho	223
2. Escolas e Técnicas de Avaliação	225
3. Gestão por Objetivos e Avaliação de Desempenho	226
4. Gestão da Qualidade e Avaliação do Desempenho	229
5. Avaliação de Desempenho na Administração Pública Portuguesa	231
6. Regime Atual da Avaliação de Desempenho	235
7. Avaliação de Desempenho em Perspetiva Comparada	242
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	243
QUESTÕES	244
<b>X.</b>	
<b>SISTEMAS DE REMUNERAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>245</b>
1. Introdução	245
2. Evolução do Sistema Retributivo em Portugal	248
3. Determinação da Retribuição	254
4. Regime Atual (Artº. 144-157 da LGTFP)	258
5. Contexto Europeu do Sistema de Remunerações	259
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	260
QUESTÕES	261
<b>XI.</b>	
<b>FUNÇÃO DE DIREÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>263</b>
1. A Elite Administrativa na Europa	263
2. Os Altos Dirigentes na Administração Pública Portuguesa	266
3. Os Gestores Públicos na Administração do Futuro	276
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	277
QUESTÕES	278

XII.	
FORMAS DE MOBILIDADE E DE CESSAÇÃO	
DAS RELAÇÕES DE TRABALHO	279
1. Flexibilidade, Mobilidade e Polivalência na Administração Pública	279
2. Tipos e Formas de Mobilidade	280
3. Extinção da Relação Jurídica	281
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	282
QUESTÕES	283
XIII.	
ÉTICA, DEONTOLOGIA E ESTATUTO DISCIPLINAR	285
1. Ética na Administração Pública	285
2. Deontologia Profissional	288
3. Estatuto Disciplinar	288
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	292
QUESTÕES	292
BIBLIOGRAFIA	293

## INTRODUÇÃO

A primeira questão que se coloca quando se escreve um manual sobre Recursos Humanos na Administração Pública, é se se justifica já que, para muitos autores, os princípios de gestão são basicamente iguais aos do setor privado. Mas desde logo os gestores têm de aceitar objetivos impostos por organizações exteriores à que gerem; operam em estruturas que lhes são impostas; o sistema de carreiras está fora do controlo dos gestores; e a prossecução de objetivos tem que ser efetuada em menos tempo que na gestão empresarial (Bower,1977). Em síntese, o modelo de gestão de recursos humanos é fundamentalmente estatutário, o que permite pôr os funcionários públicos ao abrigo das pressões políticas e possibilita o investimento em capital humano, sem risco de desaparecerem os recursos. E, embora, seja caracterizado pela rigidez, o estatuto possibilita a neutralidade da Administração.

Graham T. Allison (1992) resolve numa frase a diferença entre gestão pública e gestão privada, sublinhando que: *“public and private management are fundamentally alike in all unimportant respects”*. Assim, e no que se refere aos recursos humanos, Allison sublinha algumas diferenças nos dois modelos de gestão: refere que as organizações públicas são menos expostas ao mercado; têm maiores restrições de caráter formal e legal; e sofrem maiores pressões políticas. Em segundo lugar, estão mais expostas a maior escrutínio público e este espera maior honestidade e ética. Em terceiro lugar, existe uma multiplicidade de objetivos e a autoridade dos gestores está mais condicionada pelo estatuto dos funcionários. Por outro lado, os gestores públicos mudam com mais facilidade e os incentivos são pouco eficientes para motivar os trabalhadores, existindo baixa motivação no trabalho e falta de compromisso com a organização.

É certo, porém, que o movimento de reforma da Administração Pública nos anos 80 e 90 veio trazer alterações consideráveis na organização e gestão

de recursos humanos. Em primeiro lugar, a centralização da gestão do pessoal deu lugar, de forma progressiva, a formas descentralizadas. Em segundo lugar, a estrutura de carreiras foi desarticulada, sendo substituída por modelos mais achatados; em terceiro lugar, grande parte das reformas têm-se traduzido em “*downsizing*”, isto é, em redução de pessoal; em quarto lugar, de forma inexorável, tem-se generalizado o contrato individual de trabalho.

Em consequência, o sistema de pessoal tende a ser instrumentalizado em ordem a prosseguir valores de economia, eficácia e eficiência, em detrimento dos valores tradicionais de equidade e neutralidade; e o resultado tem sido um serviço público “*détrône*”, funcionários desmotivados e apáticos e enfim, uma tensão não resolvida entre a «*patronage*» e o mérito (Hays, 1996); o que significa que o sistema de gestão de recursos humanos tem que ser necessariamente repensado, incorporando naturalmente valores de eficiência, mas sem descurar valores de neutralidade e equidade e sem pôr em causa o princípio do mérito.

A crise financeira de 2008 veio pôr a nu o fracasso do Estado Neoliberal e da Nova Gestão Pública e avançou-se para um modelo que faz uma síntese de valores Weberianos com valores introduzidos pela Nova Gestão Pública. Chamou-se este modelo de Neo Weberiano, incorporando o reforço do papel do Estado, que deixa de ser meramente regulador, insistindo-se com os princípios de igualdade, segurança e legalidade. Em termos de gestão de recursos humanos, esta passa a ser mais centralizada embora se continue a aceitar o contrato individual de trabalho como dominante nas relações de trabalho na Administração Pública. Além disso, estabeleceram-se critérios de escolha dos dirigentes e gestores públicos, sendo a implementação da responsabilidade de uma entidade independente – a CRESAP (Rocha, 2020).

O presente manual, para além dos seus temas tradicionais, constantes em qualquer livro de texto de gestão de recursos humanos na Administração Pública (L. Nigro, 1990), inclui temas como a participação, técnicas de resolução de conflitos, formas de relacionamento entre os políticos e os funcionários e gestão da qualidade. Para além destes novos aspetos não pode esquecer-se que na Administração Pública, a gestão de recursos humanos se faz num enquadramento jurídico extremamente restritivo das funções da gestão de pessoal.

Braga, maio de 2021

J. A. Oliveira Rocha

# I.

## **A Gestão dos Recursos Humanos: do Modelo Clássico ao Modelo Gestorário**

### **1. Antecedentes do Modelo Clássico**

O modelo de função pública moderno tem matriz europeia e remonta à Revolução Francesa. Esta estabeleceu a separação dos poderes políticos e a separação entre estes, no seu conjunto, e a Administração Pública. A esta competiria a aplicação das leis aos casos concretos, sob a forma de atos administrativos.

Ao mesmo tempo que se impõe esta separação de funções, desenvolve-se a teoria dos atos administrativos, constituindo a parte central um novo ramo do direito – o direito administrativo. Paralelamente nasce o estatuto de funcionários públicos, o qual estabelece o conjunto de direitos e deveres dos agentes da Administração Pública. Em alguns casos o estatuto tem a forma de um documento unificado; noutros casos é constituído por um conjunto de leis avulsas. Em qualquer das situações estabelece as regras de funcionamento da Administração Pública, e, em especial, a separação entre a Administração e a Política.

O estatuto tem, porém, uma importância tão grande que se chama modelo clássico de modelo estruturado.

Ao mesmo tempo identifica-se o estudo da Administração Pública com o estudo de direito administrativo. Fazia parte do seu conteúdo o estudo dos agentes da atividade administrativa, isto é, dos seus funcionários, da ação administrativa e, em especial, dos atos administrativos e, finalmente, da organização administrativa. Nesta medida, o modelo clássico de matriz europeia era, como se afirma, um modelo legalista. Este modelo constitui, na verdade, um grande avanço em relação ao nepotismo e arbitrariedade dominante no antigo regime.

Por oposição ao sistema de despojos que fazia depender a ocupação dos cargos públicos do resultado eleitoral e por influência do sistema europeu,

sobretudo da reforma inglesa, foi publicado nos Estados Unidos o *Pendleton Act* em 1883. Criou-se com este documento legislativo o denominado **sistema de mérito**, que estabelece três princípios fundamentais: exames competitivos à entrada no serviço público; relativa segurança de emprego; e neutralidade política.

Existem, porém, algumas diferenças relativamente ao sistema inglês. Assim, os exames à entrada têm uma forma predominantemente prática e não teórica, estando moldados pelo conteúdo funcional e sendo efetuados na base de testes. Em segundo lugar, as entradas, no sistema americano, podiam ser feitas em qualquer estádio da pirâmide; por outras palavras, podem existir entradas laterais. Desta forma, se impedia a formação de um sistema fechado segundo os padrões europeus. Em terceiro o lugar, nunca no sistema americano esteve completamente assegurada a segurança de emprego. A neutralidade nas admissões e dispensas do serviço era assegurada por uma comissão independente do poder político, criada no âmbito do *Pendleton Act* – a *Civil Service Commission*. Finalmente, nunca o sistema americano gerou uma elite administrativa originária de determinadas universidades, como acontecia com o sistema inglês, em que os altos cargos administrativos eram praticamente todos ocupados por licenciados oriundos de Oxford e Cambridge.

O novo sistema permitiu a racionalização da função pública; além de que constitui uma paragem na corrupção associada ao “*spoils system*”; finalmente possibilitou a formação de competências técnicas necessárias para o desenvolvimento de um sistema moderno de administração.

## 2. Estruturação Científica do Modelo Clássico

O modelo europeu de função pública foi analisado e estruturado cientificamente por Max Weber no estudo que fez da burocracia. Podem resumir-se as características básicas da burocracia, desta forma:

- **Hierarquia:** cada funcionário tem competências bem definidas na divisão hierárquica do trabalho e é responsável perante o seu superior pelo seu desempenho.
- **Continuidade:** o emprego constitui uma ocupação a tempo integral, com um sistema de carreira, o qual oferece a perspetiva de avanços regulares.

- **Impersonalidade:** o trabalho é efetuado de acordo com regras, sem arbitrariedades de favorecimento e cada decisão deve constar de despacho ou ata sob forma escrita.
- **Expertise:** os funcionários são recrutados de harmonia com o mérito e treinados para as suas funções.

Weber estabelece de forma precisa quais os critérios de recrutamento e seleção dos funcionários, bem assim como os seus deveres e obrigações no “office” (Gerth e Mills, 1946: 198 – 204):

(1)	Os funcionários são livres exceto no que respeita às suas obrigações na repartição em que estão sujeitos à autoridade dos seus superiores.
(2)	Os funcionários estão organizados hierarquicamente.
(3)	Cada emprego tem uma clara esfera de competências, definidas por lei ou regulamento.
(4)	A ocupação dum dado emprego supõe a existência dum contrato.
(5)	Os candidatos são selecionados com base em qualificações técnicas. Na generalidade dos casos as qualificações são avaliadas através de testes ou garantidas por diplomas.
(6)	São remunerados por salários fixos em dinheiro, com direito a pensões, sendo a escala de salários graduada de acordo com a posição na hierarquia.
(7)	O emprego na função pública não pode ser, em princípio, acumulável com outra ocupação.
(8)	O emprego está integrado numa carreira. Existe um sistema de promoções com base na antiguidade ou desempenho ou nos dois. A promoção está dependente da informação dos superiores.
(9)	O funcionário trabalha sem que seja o dono dos meios da administração e da sua posição na carreira.
(10)	Está sujeito a uma estreita e sistemática disciplina e controlo no âmbito da sua atuação na repartição.

Retomando Weber, ele insiste em que a burocracia é potencialmente superior aos sistemas baseados na autoridade carismática ou na autoridade tradicional. Todavia, para que tenha sucesso, é necessária a existência de regras formais. Explicitando, é necessário que

- As regras sejam conhecidas por todos;
- Os objetivos das regras sejam claros e baseados no nexo de causa – efeito;

- As regras sejam consistentes entre si;
- Seja claro quando as regras devem ser aplicadas;
- Que a interpretação seja limitada;
- Onde as regras imponham calendarizarão, e que não sejam ambíguas.

Se Weber explicou e racionalizou as administrações públicas europeias, Wilson num célebre artigo denominado **The Study of Administration** (1887) refletiu sobre as reformas introduzidas na Administração Pública americana pelo *Pendleton Act* e defendeu uma separação rigorosa entre a política e a administração. Neste modelo os funcionários são neutros e devem atuar segundo regras de boa gestão, independentemente os partidos políticos e serem tratados de igual maneira, quer na admissão, quer na promoção.

No começo do século vinte, a Administração Pública americana adotou o “*scientific management*”, como instrumental destinado a manter a neutralidade e científicidade da Administração Pública.

Segundo W. Wilson, a administração deveria obedecer às regras de boa gestão e eficiência. Mas em que consistem as regras de boa gestão? Wilson não o diz, mas anos mais tarde F. Taylor integrará esta lacuna com o “*Scientific Management*”.

Taylor parte de dois pressupostos fundamentais:

- É possível e desejável estabelecer, através do estudo sistemático e da aplicação dos princípios científicos a melhor maneira de fazer um trabalho.
- Os seres humanos têm predisposição para procurar a máxima recompensa e o mínimo esforço. Para ultrapassar esta tendência os gestores devem determinar com detalhe o que cada trabalhador deve fazer; assegurar através dum controlo apertado que as instruções são cumpridas; e dar o salário correspondente ao desempenho.

Para que o controlo seja possível e, portanto, que o máximo de eficiência seja obtido, é necessário concentrar na gestão a capacidade de planeamento, devendo os trabalhadores deixar de pensar, transformando-se em “máquinas”. Os princípios do “*scientific management*” são em conclusão, os seguintes:

- **Princípio do Planeamento** – Os membros da direção devem criar e desenvolver os métodos científicos do estudo exaustivo de cada elemento do processo de trabalho, de forma que os critérios individuais dos operários e dos capatazes sejam eliminados.

- **Princípio da Preparação** – Após o estudo sistemático do processo de trabalho elaborado pela direção da empresa, dever-se-ão selecionar cientificamente os operários de acordo com as suas aptidões específicas para determinadas tarefas; além disso, formá-los e treiná-los no desempenho dessas tarefas.
- **Princípio do Controlo** – Os operários devem ser sistematicamente controlados, de forma que o seu trabalho esteja a ser efetuado segundo os requisitos previamente definidos.
- **Princípio da Separação entre Conceção e Execução do Trabalho** – Aos membros da direção cabe-lhes estudar todo o processo de trabalho; e aos operários compete-lhes apenas executar as tarefas, de harmonia com as regras previamente definidas.

O trabalho de Taylor foi continuado por Fran e Lilian Gilbreth. Os Gilbreth desenvolveram um número de procedimentos destinados a dividir o trabalho nas suas componentes; em seguida, procuraram descobrir a melhor maneira de desempenhar as tarefas, estabelecendo a distinção entre movimentos necessários e desnecessários; finalmente, desenvolveram métodos de seleção dos empregados.

Entusiastas do pensamento taylorista procuraram aplicá-lo ao sector público, tanto mais que Taylor pensava que os funcionários públicos faziam apenas um terço daquilo que era possível num dia de trabalho. E, embora pensado para o sector industrial, o “*scientific management*” invadiu a atividade governamental, dominando a Administração Pública de 1910 a 1940 e contribuindo para caracterizar a Administração Pública como área científica (Bozeman 1979).

A entrada do pensamento de Taylor na Administração Pública dá-se na gestão municipal através do “New York Bureau of Municipal Research”, onde participaram homens como F. Goodnow, Charles Beard, William Mosher e Luther Gulick. Este último vai ter uma importância predominante no desenvolvimento do “taylorismo” através de teorização das funções do “management” no célebre POSDCOOB. Este acrônimo supõe as seguintes atividades (Gulick e Urwick, 1937):

- **Planeamento**, que consiste em definir objetivos, desenvolvendo um plano de ação.
- **Organização**, isto é, pensar numa estrutura destinada a implementar os objetivos da organização.

- **Função pessoal**, que implica a capacidade de recrutar e admitir pessoal.
- **Direção**, que consiste em assegurar que os funcionários desempenhem como devem as suas funções, no interesse da organização.
- **Coordenação**, significando ordenar harmoniosamente as atividades da organização de modo a prosseguir os objetivos.
- **Informação**, o que implica comunicar o progresso do trabalho dentro da organização.
- **Orçamento**, ou atividades financeiras necessárias para suportar economicamente a implementação dos serviços, programas e atividades.

Gulick nota que na Administração Pública algumas destas funções são institucionalizadas separadamente, através de diferentes organizações governamentais. Assim, a função orçamento é da competência da Direção de Finanças. Por outro lado, o planeamento é imposto pelos serviços centrais. Uma vez enunciadas as funções do “management”, Gulick analisa as funções da organização das unidades do governo sem violar o princípio da homogeneidade, o qual implica que os meios devem ser instrumentais relativamente ao desempenho de determinada função. Fala então de departamentos verticais e horizontais. Como exemplo dos primeiros dá a administração da saúde em que as atividades estão organizadas de forma a servir o objetivo da saúde pública. Noutros casos, as atividades estão organizadas horizontalmente, não havendo relações entre elas e sendo coordenadas pelo executivo.

Embora muitas das ideias do “*scientific management*” não fossem aplicáveis à função pública, do seu casamento com a reforma que se seguiu ao *Pendleton Act* resultaram aspectos positivos como sejam a análise científica do trabalho, avaliação do desempenho, técnicas de seleção e cálculo das remunerações; sob o ponto de vista negativo há que sublinhar a desumanização do trabalho, falando-se no “*triumph of techniques over purpose*”, já que o desenvolvimento das técnicas de análise de funções e testes de seleção faz perder os objetivos que haviam presidido à reforma da função pública.

### **3. Caracterização do Modelo Clássico**

O modelo clássico da função pública e apesar das matrizes que assume, conforme a sua origem seja europeia ou americana, caracteriza-se assim, e em primeiro lugar, por assumir a existência de uma dicotomia entre política e administração e, como consequência, a neutralidade da administração.

Os funcionários públicos atuariam segundo regras de boa gestão, determinadas por leis ou regulamentos ou então impostas pela lógica da gestão científica.

O recrutamento com base no mérito, a estrutura hierárquica e o sistema de carreiras constituem requisitos para a salvaguarda da neutralidade dos funcionários públicos. Neste sentido, os funcionários públicos devem atuar como máquinas.

#### 4. Disfunções e Transformações do Modelo Clássico

Porém, nem as organizações públicas são máquinas, nem os funcionários públicos são apêndices das máquinas e muitos estudos apontam variadas disfunções.

Em primeiro lugar, as regras podem tornar-se fins em si mesmas, afastando as pessoas dos objetivos que as regras visam prosseguir, dando origem à rigidez de comportamentos (Merton, 1940). Em segundo lugar, a supervisão muito apertada do cumprimento das regras provoca tensões que a impersonalidade das mesmas regras visava afastar (Gouldner, 1954). Estudos posteriores, como o de Crozier (1964) confirmam a ideia de que o cumprimento estereotipado da lei seca as organizações, diminuindo a sua eficiência. Se as organizações não são máquinas, também não se pode falar dos funcionários como meros burocratas sem pensamento próprio. Downs no seu célebre livro **Inside Bureaucracy** (1967), fala de vários tipos de burocratas, cujos comportamentos variam quando se relacionam com a organização; nesse sentido desenvolve a seguinte tipologia:

(1) Trepadores	Preocupados com o seu sistema de valores e com a maximização dos seus interesses; estão sempre à espreita de subir.
(2) Conservadores	Como os trepadores são auto-interessados; mas ao contrário daqueles estão satisfeitos com “status quo” que lhes permite manter a sua situação de privilégio.
(3) Zelotes	São os que acreditam nos objetivos de organização, mas têm uma visão muito estreita do seu papel.
(4) Advogados	Pragmáticos, procuram compromissos em ordem a promover os departamentos de que são responsáveis.
(5) Homens de Estado	Altruístas, têm uma visão global da organização, procurando consciencializá-la no seio da administração.