

ÁREA TEMÁTICA: Administração Pública - Gestão Organizacional: recursos humanos, governança, e planejamento.

TÍTULO DO TRABALHO: Política pública de recursos humanos: relevância, papel da Burocracia e implementação.

AUTOR

RENATO DA SILVA CORREA

Universidade Federal do ABC

renatoufabc@gmail.com

RESUMO: Este artigo tem o objetivo de contribuir para o entendimento das políticas públicas de recursos humanos. Para tanto, propôs uma discussão acerca da política pública de recursos humanos utilizando o modelo de ciclo de políticas públicas ao focar o estudo na etapa da implementação desta política, através de perspectivas analíticas *top-down* e *bottom-up*. E ainda, levou em consideração a importância de discussões de algumas correntes teóricas de políticas públicas, como a institucionalista e a de subsistemas. Este artigo introduziu os conceitos de política pública, Burocracia, implementação e política de recursos humanos. Em seguida, analisou o papel da Burocracia na implementação de políticas públicas, apresentou a política pública de recursos humanos voltada à Burocracia e, também, discutiu a implementação desta política pública que tem como implementador e público receptor da política o mesmo ator, a Burocracia. Ainda, ponderou acerca dos riscos e possibilidades desta posição ambígua, bem como sobre as relações de poder envolvidas que não devem ser desconsideradas. Por fim, sugeriu estudos empíricos sobre a questão e recomendou a utilização da política estudada como meio de se alcançar o sucesso em políticas fins.

ABSTRACT: This paper aims to contribute to the understanding of human resources. To this end, it proposed a discussion about human resources policy using the cycle of policy model, focusing the study on the implementation of this policy, by analytical perspectives top-down and bottom-up, and took into account the importance of discussions of some current theoretical discussions about policies, as institutionalist and about subsystems. This paper introduced the concepts of policy, bureaucracy, implementation and human resources policy. Next, it analyzed the role of bureaucracy in the implementation of policies, presented the human resources policy focused on bureaucracy and, also, it discussed the implementation of this policy that has the receiver implementer and public policy the same actor, the bureaucracy. Still, pondered about the risks and possibilities of this ambiguous position, as well as the power relations involved that should not be disregarded. Finally, suggested empirical studies about this issue and recommended the use of the policies studied as a means of achieving success in final policy.

PALAVRAS-CHAVE: implementação de política pública, política pública de recursos humanos, Burocracia.

1. INTRODUÇÃO

Partindo-se da afirmação de Saravia (2006, pg. 29) de que a política pública é “um sistema de decisões públicas que visa a ações e omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos”, este trabalho pretende analisar uma das etapas do processo de uma política pública de grande relevância para o sucesso das próprias políticas públicas, a política pública de recursos humanos. Considera, desse modo, que uma das formas de se estudar uma política pública é justamente a análise de seu processo, atentando-se à suas etapas e às influências de atores em seu desenvolvimento (SARAVIA, 2006).

Este modelo de estudo considera as etapas, ou estágios, de um ciclo de política pública como um grande agrupamento de atividades que, se forem concluídas, geram resultados. Ainda, este modelo tem a vantagem de organizar a análise e facilitar a operacionalização de informações e pensamentos de uma realidade complexa, colaborando para a explicação de determinados padrões. Contudo, é preciso considerar seus limites, como as divisões artificiais criadas das etapas, já que o processo de políticas públicas não é linear e, muitas vezes, pode ser parado ou finalizado a qualquer momento (RIPLEY, 1995).

Tendo isto posto, em uma esquematização teórica para um esforço de compreensão, Saravia (2006) distingue estas etapas que compõe o ciclo de políticas públicas da seguinte forma: agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação. Ainda, devido a esta sobreposição, outros autores agrupam estas atividades de formas diferentes, como, por exemplo, Ripley (1995), o qual indica os estágios de: agenda, formulação, implementação, avaliação e decisões sobre o futuro da política pública.

Dessa forma, este trabalho considerará, para o fim dessa análise, a etapa da elaboração contemplada na formulação, a etapa da execução contemplada na implementação e as decisões sobre o futuro como parte de todas as etapas. Isto porque, no primeiro caso, a diferença entre definição do problema e seleção da alternativa não se faz relevante nesse estudo e, portanto, a formulação e a elaboração estarão intrinsecamente unidas; no segundo caso, a dificuldade de separar até que ponto ocorre implementação e até que ponto é a execução que está sendo posta em prática poderia dificultar a análise pretendida e, portanto, será considerada a etapa da execução ocorrendo em parte da implementação; e, no terceiro caso, considera-se que as decisões sobre o futuro realimentam o processo de política pública.

Sendo, portanto, quatro grandes estágios do ciclo de políticas públicas a se considerar neste trabalho: agenda, formulação, implementação e avaliação. Mesmo admitindo, portanto, que estas etapas são integradas e muitas vezes se sobrepõe, este trabalho terá seu foco na implementação, a fim de executar a análise que se propõe de uma etapa da política pública de recursos humanos.

Grosso modo, a implementação pode ser entendida como, segundo Saravia (2006, pg.34), “a preparação para por em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la”, já que o autor entende ser nessa fase o momento em que todos os planos e recursos disponíveis são dispostos para executar a política pública, dentre eles os recursos humanos. Já para outros autores, como Subirats (2006), a implementação pode ser entendida como tornar realidade as decisões do campo político, alcançando os objetivos pretendidos.

De qualquer forma, este trabalho analisa a implementação levando-se em conta o apontado por Barret (2004) de que esta etapa tem falhas devido a fatores como: falta de clareza dos objetivos pretendidos pelas políticas públicas, que causa diferentes interpretações das decisões; multiplicidade de atores envolvidos na implementação, que causa problemas de comunicação e coordenação; valores organizacionais e interesses diversos entre esses atores, que causam motivações diferentes para a implementação; e a relativa autonomia das agências implementadoras, que limita o controle administrativo.

Logo, na análise da implementação é preciso levar em conta a interação de diversos atores que influenciam o processo de implementação de política pública. Nesse sentido, destaca-se a influência da Burocracia, a qual, devido à sua participação no ciclo de política pública será o principal ator analisado neste estudo, já que, apesar de ter papel relevante em outras etapas do ciclo de política pública, este ator tem seu maior protagonismo na etapa da implementação, devido a seus recursos e a sua posição privilegiada no desenho de implementação de políticas públicas (SUBIRATS, 2006).

Para entender a importância da Burocracia na implementação de políticas públicas, seus recursos e posição neste desenho, é necessário, antes, conceituar a Burocracia como, nos moldes weberianos de dominação racional¹, um quadro administrativo formado por pessoas, normas e instituições pelas quais o Estado impõe esta dominação (WEBER, 1999).

Para Motta (2000) a sociedade moderna é formada por organizações burocráticas, isto é, organizações que utilizam o modelo burocrático de administração², pelo qual é possível alcançar ou manter-se no poder através do controle. E ainda, o autor argumenta que estas organizações estão submetidas a uma grande organização burocrática, o Estado.

Assim, a Burocracia em questão é a organização racional do Estado concebida para que as decisões políticas do governo sejam cumpridas, sendo que esta organização é composta por funcionários, os quais, por sua vez, formam o funcionalismo da Administração Pública (SANZ, 2000). Contudo, é preciso deixar claro que a Administração Pública não é só formada pela Burocracia, mas também, segundo Bresser-Pereira (2010), pelos políticos eleitos, os quais formam um sistema político que mantém vínculos com esta Burocracia, como nas inúmeras interações entre os dois que se dão no processo de políticas públicas. Por exemplo, para que as decisões dos políticos na etapa de formulação de políticas públicas sejam executadas, outro ator da Administração Pública, que não os políticos, ganha destaque e protagonismo no processo de política pública, a Burocracia. Portanto, a Burocracia tem papel estratégico para o governo, o qual depende do funcionalismo desta Burocracia para alcançar os seus objetivos.

Logo, ao se considerar este papel estratégico da Burocracia, é necessário considerar que este ator, ou corpo não uniforme de atores, é formado, pois, por pessoas. Estas que podem

¹Ao conceituar os três tipos de dominação: tradicional (obedece-se à pessoa do senhor devido a hábitos costumeiros), carismática (obedece-se ao líder carismaticamente qualificado como tal) e racional (obedece-se à ordem impessoal, objetiva e legalmente instituída); Weber (1999) demonstra como o Estado, através de um aparato administrativo racional-legal, exerce seu controle sobre a sociedade.

²O modelo burocrático de administração visa alcançar o máximo de rendimento através de um quadro de funcionários livres, nomeados, com competências fixas e qualificação profissional, que recebem salários em dinheiro, que encaram cargos como profissão, instituídos em carreiras, separados dos meios administrativos e que seguem a disciplina e o controle do serviço. Isso, em oposição aos quadros administrativos do modelo tradicional, que contavam com servidores pessoais do senhor, ou ao carismático, no qual os homens de confiança, ou seguidores do líder, formavam os quadros (WEBER, 1999).

ser consideradas recursos humanos, necessários para que toda organização, como o governo, atinja seus objetivos, já que, como Motta (2010, pg.85) aponta, “a administração considera o ser humano um recurso e o explora como tal”.

Assim, para que todo governo atinja seus objetivos através de políticas públicas, ou seja, para que tenha sucesso na implementação destas, é preciso contar com uma Burocracia, ou corpo de funcionários, a qual, por sua vez, necessita de políticas públicas de recursos humanos para que seja gerida de forma a colaborar para que estes objetivos sejam alcançados. Considera-se, pois, as políticas de recursos humanos como diretrizes para que as organizações administrem seu pessoal.

Em seguida, pretende-se: analisar o papel da Burocracia na implementação de políticas públicas; apresentar a política pública de recursos humanos voltada à Burocracia; e, por fim, discutir a implementação desta política pública que tem como implementador e público receptor da política o mesmo ator, a Burocracia.

2. PAPEL DA BUROCRACIA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

Esta seção pretende aprofundar o entendimento sobre o papel da Burocracia na implementação de políticas públicas através de diferentes perspectivas de análise. E, ao considerar a participação deste ator essencial na implementação, analisar a sua influência nesta etapa, bem como as influências que recebe, de acordo com as relações de poder instituídas e resultantes das interações de diversos atores de um sistema.

Para Subirats (2006) a Burocracia tem um papel de protagonista na implementação de políticas públicas devido aos seus recursos, ou seja: a informação que detém no processo, sua capacidade profissional ou *expertise*; os diversos contatos formais e informais que detém; e sua posição no desenho de implementação de políticas públicas. Ainda, a Burocracia tem uma grande influência nas políticas públicas na fase da implementação devido à discricionariedade que lhe é dada, ou seja, possibilidade de ação ou não ação. Esta discricionariedade é gerada devido ao fato de que os objetivos que lhe são fornecidos pelas decisões políticas são genéricos, ambíguos e muitas vezes contraditórios.

Assim, dotada dessa discricionariedade no momento de implementar a política pública, a Burocracia pode influenciar determinada política pública, seja para melhorar, piorar, adequar, desviar ou completar, o que foi formulado. Desse modo, para Subirats (2006), a discricionariedade pode ser entendida tanto como algo não desejável a ser controlado, tanto como uma flexibilidade organizativa desejável. Isto dependerá da perspectiva que se analisa a discricionariedade.

Existe um confronto das perspectivas *top-down* e *bottom-up* de implementação de políticas públicas apresentadas por Winter (2005). Isto porque, enquanto uma perspectiva, grosso modo, foca na relação de poder que se dá “de cima para baixo”, ou seja, dos formuladores de políticas públicas para os implementadores, por assim dizer; a outra foca justamente no contrário, o poder que os implementadores detém, assim, pois, um entendimento de que o poder pode se dar “de baixo para cima”.

Ao considerar uma perspectiva de análise *top-down* de implementação de política pública, entende-se que uma determinada decisão política é tomada na etapa de formulação de política pública e percorre todo o ciclo para ser implementada da maneira que foi concebida. Para isso, deve existir um controle hierárquico e, nessa perspectiva, não deveria haver

discricionariedade para os implementadores. Desse modo, o sistema institucional no qual a política pública é desenvolvida, ao estabelecer regras, deve garantir que as políticas públicas sejam implementadas de forma correta, ou seja, de acordo com o decidido “de cima para baixo” (WINTER, 2005). Nesse sentido, a política pública seria um produto ou resultado institucional³.

Contudo, o que uma perspectiva de análise *bottom-up* de implementação de política pública mostra é que a implementação de uma política pública não depende somente das instituições formadas, pois não é possível conceber que a estrutura institucional não sofra influências. Ou seja, na etapa de implementação existem influências (como as políticas, sociais e econômicas) as quais modificarão o cenário estável desejável que acaba por não existir empiricamente. Mesmo uma análise neo-institucionalista que indica um papel mais autônomo para as instituições, onde o Estado afeta a sociedade, não nega a importância do contexto social e admite a existência de atores que podem moldar o contexto de acordo com seus interesses, ou seja, a sociedade também afeta o Estado (March e Olsen, 2008). Portanto, as instituições fornecem determinadas possibilidades de ações, as quais os atores tentam moldar de acordo com seus interesses.

Mas, mesmo que se considere um contexto institucional no qual a política pública irá se desenvolver, na etapa da implementação, como visto, as decisões políticas não são transformadas em objetivos claros, além do que o contato direto com o público que recebe a política pública é dotado de especificidades e demandas que somente os implementadores vivenciam. Assim, estes implementadores tornam-se tomadores de decisões na linha de frente (WINTER, 2005).

Ainda, utilizando à análise de Winter (2005), este indica a existência de uma corrente teórica que crê na necessidade de se utilizar uma visão *top-down* da implementação da política pública, considerando a importância das condições institucionais, mas também se utilizar de uma análise *bottom-up*, já que a Burocracia tem um papel importante e ativo na implementação de uma política pública, tornando-se um ator de grande poder devido à sua discricionariedade e influência no processo. Dessa forma, sugere-se uma síntese das duas perspectivas para se aproveitar da amplitude de explicação possível de tal interação analítica.

Partindo-se dessa constatação, é de se esperar que as relações de poder entre os atores que decidem e os que implementam não é estática. Se por um lado na formulação de políticas públicas os políticos têm o protagonismo e, conseqüentemente, o maior poder de atuação na política pública, na etapa da implementação a Burocracia chega a reverter este quadro, devido a seus recursos como o controle do fluxo de informações. Assim, essa interação entre os atores envolvidos nas políticas públicas deve ser considerada e, como afirma Subirats (2006), a Burocracia que teria seu papel apenas na implementação, passa cada vez mais a opinar e fornecer alternativas para a formação da agenda e a elaboração de programas de governo, sendo, pois, consultada pelos políticos. No sentido oposto, é de se esperar que os políticos influenciem a Burocracia na implementação, não só pelo poder e controle que exercem sobre ela, o que é institucionalmente esperado devido à hierarquia presente, mas também devido a incentivos para contar com a disposição dos burocratas.

³Como afirma Dye(2010), uma visão institucionalista tende a encarar que uma mudança específica na estrutura institucional pode causar uma mudança nas PPs. Contudo, o autor entende que isto seria uma armadilha, pois existem outros fatores, como os econômicos e sociais, os quais influenciam estas mudanças e, dessa forma, uma mudança não necessariamente causaria a outra.

Contudo, é preciso considerar que, como afirma Subirats (2006), além dos controles exercidos pelos políticos, *top-down* (hierárquico), e burocratas, *bottom-up* (fluxo de informações), entendendo-se a questão do controle como um equilíbrio dinâmico de forças, ou relações de poder; existem os controles de dentro da Administração Pública como um todo para fora, através de recursos e serviços que são distribuídos, e de fora para dentro, através de clientes ou grupos que desejam estes recursos e em troca fazem concessões ou fornecem apoio político, ou ainda, deixam de fornecê-lo.

Logo, na análise de uma política pública, há que se ponderar a interação existente de diversos controles e atores envolvendo a implementação de uma política pública. Essa interação pode ser analisada através de uma perspectiva teórica de subsistemas de política pública, como, por exemplo, no teorizado por Sabatier e Weible (2007), de que a política pública sofre influências de diversos fatores externos e coalizões de atores diferentes, com crenças, pensamentos e recursos diversos que formam o subsistema da política pública.

Ao se encarar a implementação como negociação e parte contínua do processo político, é preciso considerar os interesses e influências que estes atores impactam (Barret, 2004). Portanto, nessa perspectiva, entende-se a implementação como um processo de interação entre estes atores que fazem parte do subsistema de políticas públicas, levando-se em conta, como bem afirma Subirats (2006) que é preciso considerar, na implementação, não só os atores clássicos do “triângulo de ferro” (políticos, burocratas e grupos de interesse), mas também toda uma rede de atores que podem, de várias formas diferentes, influenciar na implementação de uma política pública.

Considerando, pois, todo o exposto sobre o papel estratégico da Burocracia na implementação de uma política pública e as influências em seu subsistema, fica claro que além de ser necessária uma estrutura institucional e um bom desenho da política pública, nos termos de uma visão *top-down*, é necessário, ainda, levar em conta a disposição da Burocracia implementadora e as consequências de sua relação com os diversos atores envolvidos no subsistema⁴, para, desse modo, evitar-se verdadeiras “guerrilhas” como o boicote, o absentismo, perdas de tempo, apatia, desperdícios, etc., nos termos de uma visão *bottom-up* (SUBIRATS, 2006 e WINTER, 2005).

Como apenas o uso do controle hierárquico entre políticos que decidem a política pública e burocratas que as implementam não se mostra eficaz, já que, dentre outros motivos, este controle pode gerar desmotivação e boicote da Burocracia, por esta encará-lo como intromissão em seu trabalho (Subirats, 2006); uma maneira de gerir a Burocracia de forma que esta trabalhe no sentido da organização alcançar os objetivos decididos nas fases anteriores do processo de política pública⁵ é justamente trabalhar com uma política de recursos humanos voltada a seus funcionários. Ou seja, é necessário investir nesse corpo administrativo para que seu pessoal colabore com a Administração Pública e o serviço público, tão relevante para a sociedade.

Nesse sentido, ou seja, tendo como pressuposto que são necessários tanto o controle hierárquico posicionado através de diretrizes, como a valoração dos subordinados nesta

⁴ Aqui a análise feita vai além do conceito de triângulos de ferro que Hecló (1995) aponta como incompleto, pois este conceito considera participando da política pública apenas círculos restritos com participantes estáveis. Mas sim, admite-se para o conceito de subsistemas que a política pública se desenvolve em redes temáticas com grande número de participantes, de características variadas, em arranjos instáveis, e variados graus de dependência (HECLO, 1995).

⁵ Ou, pelo menos, em um nível de implementação de PPs que possa ser considerado eficiente, haja vista a falta de clareza dos objetivos, destacada anteriormente.

hierarquia para que implementem as políticas públicas; a próxima seção aborda a política pública de Recursos Humanos, entendendo que esta pode representar tanto um aspecto como o outro. E ainda, apresenta a política pública de recursos humanos através de seu ciclo e das influências que recebe, e discorre sobre sua finalidade.

3. A POLÍTICA PÚBLICA DE RECURSOS HUMANOS

Parte-se do pressuposto de que a Burocracia necessita de políticas públicas de recursos humanos para ser gerida, já que, dotada de um corpo de funcionários, como toda organização, necessita de diretrizes para administrar as pessoas (recursos humanos) para que a organização em questão e, em última instância, o Estado e a sociedade, atinjam seus objetivos.

Motta (2010) discorre sobre várias teorias que ao longo do tempo procuravam apontar os caminhos para se administrar as pessoas de forma que os resultados de seus trabalhos fossem os mais produtivos possíveis para as organizações. O autor mostra como as propostas de administração de recursos humanos procuravam permitir “a canalização da energia vital humana para a organização com base no oferecimento, aos indivíduos, de possibilidades de desenvolvimento e realização de seu potencial por meio do trabalho” (2010, pg. 76).

Para que isso ocorra, por exemplo, uma política de recursos humanos teria o papel de avaliar as necessidades da organização, descrevendo cargos e ocupando-os através de uma seleção objetiva, para, em seguida, avaliar, remunerar e treinar os empregados, levando-se em conta um modelo instrumental de gestão de pessoas descrito por Motta (2010).

Já para Marconi (2012) os principais aspectos que uma política de recursos humanos deve contemplar são: o recrutamento; uma estrutura de carreira como desenvolvimento profissional; uma estratégia de capacitação; uma estrutura de incentivos; uma estrutura de avaliação; e uma estratégia de realocação e redistribuição de servidores.

Isto porque Marconi (2012) tem seu foco de análise no setor público. E, assim, este autor vai além de um modelo geral de política de recursos humanos para analisar as especificidades de uma política desta natureza no setor público. Nesta diferenciação, Marconi (2012, pg. 5) argumenta que “o objetivo de uma política de recursos humanos no setor público, que via de regra corresponde ao alcance do perfil desejado para a força de trabalho e sua atuação de forma motivada e eficiente, em um modelo de gestão que vise o alcance de resultados e o atendimento satisfatório ao cidadão”, e que, ainda, pode ter de ocorrer em um cenário de restrição orçamentária.

Partindo-se desse entendimento, há que se considerar que a política de recursos humanos no setor público tem especificidades que as áreas de recursos humanos das empresas privadas não têm⁶. Por se tratar, antes de tudo, de uma política pública, a política de recursos humanos no setor público sofre influências, desde o ponto em que entra (ou tenta-se incluí-la) na agenda, até a sua avaliação, passando por todas as etapas do ciclo de políticas públicas. Sendo, portanto, uma política extremamente complexa e de difícil análise, a qual não se pode simplesmente afirmar que seja resultado de apenas uma intenção ou conveniência da organização.

Assim como a Burocracia tem influência nas políticas públicas formuladas pelos

⁶Sobre as diferenças entre às gestões de recursos humanos das Administrações públicas e privadas, Marconi (1997) aponta especificidades da Administração Pública que dificultam o processo de gestão de recursos humanos. Dentre elas a estrutura mais rígida que impede uma maior proximidade das regras praticadas nas gestões modernas, como a flexibilidade, a qual, por sua vez, poderia proporcionar a utilização de atribuições menos específicas para o desenho dos cargos. Haja vista que ao se praticar este tipo de atribuição no setor privado, estas organizações, por exemplo, tem maiores condições de aproveitar os recursos humanos para suas diversas necessidades, assim como para sua mobilidade.

políticos os políticos tem papel fundamental no desenvolvimento de políticas públicas de recursos humanos para a Burocracia, já que estas são elaboradas e cumpridas de acordo com leis, direcionamentos e utilização das prerrogativas legais pelas instituições públicas. De tal modo, é de se esperar que em subsistema de política pública, como o abordado, diversos atores com interesses diferentes (interesses políticos, corporativistas, sindicais, de clientelas ou de usuários de serviços públicos) influenciam em seu processo. Ao se mapear essas influências (nas perspectivas de políticos, burocratas, grupos de interesse e demais atores de uma rede complexa) e ainda, levando-se em conta os contextos (histórico, cultural, social e econômico) em que se inserem, pode-se buscar um ponto de convergência no qual a instituição de uma política pública de recursos humanos se origina.

Tendo em vista os contextos tradicionais e o gerado por uma reforma gerencial⁷, Marconi (2012) demonstra a evolução da área de recursos humanos no setor público brasileiro, de uma visão procedimental e rotineira para uma visão mais estratégica. O importante a se destacar é que o autor acredita na necessidade de existir um conjunto de políticas de recursos humanos integradas que possa dotar de competências, não só os servidores, mas os órgãos públicos de forma a estes alcançarem seus objetivos.

Dessa forma, um conjunto de políticas públicas de recursos humanos integradas poderia dotar a Burocracia de um perfil adequado de servidores, não para se encerrar nesse fim, mas sim colaborar para que a Administração Pública como um todo, ou seja, políticos e burocratas, alcancem seus objetivos que, no fundo, devem ir ao encontro do que a sociedade espera e necessita. Ou seja, há que se considerar a relevância de tais políticas para a própria eficiência do serviço público em geral e do fim em que o mesmo se encerra: o bem estar social, o qual deveria estar neste ponto de convergência entre as dinâmicas e atores envolvidos.

Para que se atinja este fim, a política pública de recursos humanos deveria percorrer o ciclo de políticas públicas considerando pressupostos como os apresentados acima e se desenvolvendo, pois, com o máximo de eficiência possível. Pensando criticamente no ciclo e etapas da política pública de recursos humanos, esta pode ser entendida da seguinte forma:

Na inclusão do assunto na agenda do governo os grupos interessados podem se manifestar: como os próprios agentes da Burocracia com interesses corporativistas; os políticos com tendências a favor de políticas dessa natureza, ou aqueles que se posicionam contra (alegando, por exemplo, restrições orçamentárias); eventualmente usuários de serviços públicos que desejam melhorias do serviço prestado (o que parece ser difícil, dado ser mais fácil visualizar os resultados do serviço público ao invés do caminho que é percorrido para se chegar a eles, como a capacitação dos servidores); grupos da opinião pública; grupos com poder de influência interessados em receber benefícios da Burocracia e por isso tendem a apoiar estes interesses; entre outros.

Na formulação da política pública é de se esperar que os políticos recebam pressão, principalmente da Burocracia e daqueles que apóiam seus interesses. Mas, pode-se encarar também essa participação da Burocracia como um apoio na melhora da formulação da política pública. Ainda, devem-se considerar as pressões dos grupos citados acima, com destaque aos que manifestam interesses econômicos.

Na implementação os objetivos vagos e gerais de uma política pública dessa natureza podem ser moldados de acordo com o desejado pela Burocracia, o que para ela acaba sendo

⁷ A respeito da reforma gerencial citada, mais detalhes podem ser encontrados no livro Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, de Luiz Carlos Bresser-Pereira e Peter Spink (1999), o qual discorre sobre a reforma e o modelo gerencial de administração. É preciso, ainda, considerar que, assim como a reforma burocrática, a reforma gerencial não se deu em sua plenitude, e tanto modelos gerenciais, como burocráticos, fazem parte da Administração Pública, convivendo, ainda, com modelos arcaicos (patrimonialistas) formando modelos híbridos de administração (DINIZ, 2001).

muito conveniente, pois é a Burocracia quem vai receber a política. Nisso, pode-se perder o ideal vislumbrado na formulação da política pública, o que será melhor abordado na próxima sessão.

Por fim, a avaliação da política pública de recursos humanos é o momento de *feedback*, do retorno desta política, mas, muitas vezes, esta política só é avaliada por seu público receptor, a própria Burocracia, quando o ideal seria consultar o público que recebe o serviço público implementado e prestado por esta Burocracia, para, assim, haver uma avaliação não só dos beneficiados diretos da política, mas daqueles beneficiados indiretamente, ou não, por este tipo de política. Ou seja, é preciso verificar se esta política teve sucesso em seu primeiro fim e também em seu fim último, que seria de, a partir de uma gestão competente dos recursos humanos, haver melhoras nos serviços públicos prestados por estes. Desse modo, se encerraria o ciclo desta política pública.

Indo além das particularidades de uma política pública de recursos humanos, na qual seu implementador e público-alvo são o mesmo ator, a Burocracia; pode-se notar, visualizando desde a inclusão do item na agenda, passando pelo ciclo de política pública, até a avaliação da política pública, a influência de diversos atores na política pública e o jogo político que se instaura entre eles. Por isso, é importante também entender a política pública como uma negociação (Barret, 2004) que se dá em um subsistema onde há trocas de apoios e interesses diversos, mas que estes não podem superar os interesses da sociedade como um todo. Daí é interessante notar que os atores podem tanto influenciar o subsistema de forma a cada um lutar por seus interesses como também de modo a equilibrar o sistema de forma positiva e a sociedade não sair prejudicada.

Tendo-se todo o já abordado em vista, em seguida pretende-se aprofundar a discussão em uma das etapas do ciclo desta política pública de recursos humanos, justamente a implementação, para, assim, fechar o ciclo proposto por esta discussão. Ou seja: partiu-se da análise da implementação de política pública, na qual se considerou principalmente seu ator mais relevante, por levá-la a cabo, a Burocracia; em seguida tratou-se de uma política pública voltada a este ator, a política pública de recursos humanos; para agora na próxima sessão se discutir a implementação de uma política pública de recursos humanos, na qual a Burocracia exerce duplo papel, de implementadora e receptora.

4. A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE RECURSOS HUMANOS

Marconi (2012) indica a necessidade de serem concretizadas políticas de recursos humanos integradas no setor público, ou seja, políticas que possuam as mesmas premissas, com consistência e coerência entre elas. Nesse sentido, sugere os seguintes componentes para que uma política de recursos humanos seja integrada:

- a necessidade de se adotar novas formas contratuais e novos regimes de trabalho no setor público, adequando a força de trabalho aos tipos de atividades desempenhadas, reconhecendo que “funções diferentes implicam modelos institucionais diferentes” (MARCONI, 2012, pg.6);
- um recrutamento e seleção que dote a máquina pública de oferta rápida e contínua de servidores bem qualificados;
- uma definição de carreiras com um desenho de cargos largos e que leve em conta o papel de competências adequadas para o desenvolvimento das atribuições necessárias;
- uma estrutura de desenvolvimento nas carreiras que incentive e melhore o desempenho dos servidores ao promover seu crescimento pessoal e profissional;
- uma estrutura remuneratória adequada, levando em conta o praticado no setor privado, mas também as restrições orçamentárias, e integrada às evoluções nas carreiras e às

avaliações de desempenho;

- avaliações de desempenho voltadas a desenvolver uma cultura de resultado;
- diversos tipos de capacitações que dotem tanto os servidores quanto os órgãos públicos de competências;
- um banco de talentos que funcione como instrumento de planejamento e mobilidade organizacional, aproveitando da melhor forma as competências existentes;
- políticas específicas para cargos de confiança, como forma de integrar a força de trabalho às diretrizes políticas.

Como visto, a implementação é uma etapa fundamental para que estas políticas sejam integradas realmente, pois, mesmo que se consiga formular as políticas públicas de recursos humanos da maneira sugerida acima, é no momento da implementação que esta integração deve ser percebida e ocorrer.

Diante dessa afirmação, é de se esperar que os implementadores estejam cientes e engajados com a ideia, para que se tenha sucesso na implementação. Porém, se a Burocracia não o está, corre-se o risco de todo um desenho de políticas públicas não surtir os efeitos desejados. Há que se considerar o papel essencial da Burocracia nesta etapa da implementação, e, além disso, é necessário considerar que as etapas das políticas públicas são interdependentes e muitas vezes se sobrepõem, o que gera a necessidade de contar com a participação deste ator também na etapa de formulação da política pública. Portanto, dessa maneira, as chances da implementação seguir a mesma direção do planejado são maiores.

E tratam-se realmente de chances maiores, apenas, porque de fato a Burocracia não é um ator homogêneo, mas sim formado por quadros diversos de servidores que ainda contam com pensamentos, vivências e objetivos individuais variados, o que pode dificultar a implementação da política pública de recursos humanos.

Outra dificuldade que pode ocorrer no momento da implementação é, conforme citado acima, se perder o ideal vislumbrado na formulação da política pública. Por exemplo, ao atrelar a política de capacitação com as políticas de avaliação e desenvolvimento (o que é o ideal em uma política pública de recursos humanos integrada, nos moldes de Marconi [2012]) corre-se o risco de se perder a intenção de dotar o servidor de competências desejáveis ao órgão público para apenas a capacitação ser implementada como forma de se fornecer e receber o benefício posterior para o desenvolvimento na carreira.

Diversas são as dificuldades que podem ser enfrentadas na implementação de uma política pública de recursos humanos. Conforme visto, como toda política pública esta política pode chegar da formulação com objetivos vagos e, como no exemplo anterior, isto pode facilitar a apropriação da política por seu implementador (que é, ao mesmo tempo, receptor da política pública) ao interpretar a política da forma que lhe convém. Isto ainda pode ser agravado pelo fato de que existe uma relativa autonomia das agências implementadoras e as políticas públicas de recursos humanos, geralmente formadas por diretrizes amplas, abrem precedentes para implementações específicas em cada uma dessas burocracias. Ainda, devido à multiplicidade de atores envolvidos na implementação, os problemas de comunicação e coordenação podem comprometer a integração sugerida por Marconi (2012). Por fim, acaba não havendo uma unidade dos valores organizacionais que deveriam ser passados por uma política de recursos humanos e os diversos interesses e motivações individuais dos atores envolvidos acabam superando os valores e diretrizes institucionais da política pública de recursos humanos.

Estas dificuldades deixam claro o desafio que é a implementação de uma política pública de recursos humanos, no sentido de que a Burocracia que recebe a política pública, os servidores, ou a força de trabalho envolvida, não se integra aos valores institucionais passados pela política pública de recursos humanos no sentido do alcance de seus principais objetivos.

Quando Marconi (2012) destaca a necessidade de políticas específicas para cargos de

confiança como forma de integrar a força de trabalho às diretrizes políticas, é justamente um dos caminhos para se buscar que haja esta integração das políticas públicas, seus objetivos e suas implementações. O autor argumenta que, apesar de existir o favorecimento nas nomeações de cargos de confiança, existem instrumentos para se evitar isso, e mais importante é considerar o papel que este profissional pode desenvolver, ou seja, ao participar das decisões políticas estar alinhado a estas e promover a adequada execução das políticas públicas.

Contudo, um dos problemas levantados é o conflito entre os funcionários comissionados⁸ e os efetivos, ou seja, aqueles que não foram indicados politicamente para o cargo, mas ingressaram no serviço público através de concursos públicos. Estes conflitos, gerados, em muitos casos, por dificuldades de relacionamentos, acabam por dificultar que os objetivos sejam alcançados. Mas, em contraponto, o próprio autor cita experiências de sucesso destes elementos, o que indica não haver uma padronização de resultados de acordo com ações específicas, em outras palavras, o contexto (social, cultural, histórico, econômico e individual), a habilidade de lidar com diferentes questões por parte dos formuladores e implementadores, bem como diversas influências; geram diferentes situações.

Sugere-se haver maior participação da Burocracia nas decisões através de um *feedback* administrativo, para que, assim, se busque uma maior continuidade do ciclo da política pública (SUBIRATS, 2006). Ou seja, integrando a implementação à formulação. O que pode ser feito também através de bons mecanismos de avaliação.

Haver esta continuidade em uma política pública de recursos humanos é essencial para que o serviço público atinja sucesso na implementação de outras políticas públicas. Para isso, a implementação da política pública de recursos humanos deve manter uma interação com as outras etapas do ciclo desta política pública. Ou seja, a integração sugerida por Marconi (2012), ou o *feedback* necessário indicado por Subirats (2006), só podem ser realizados quando a implementação da política pública não está desvinculada das outras etapas do ciclo de política pública.

Levando-se em conta o fato de que uma política de recursos humanos pode levar seu público receptor a compreender melhor seu trabalho, a implementação desta política deve ser feita de forma a instruir os funcionários de todo o processo de política pública que é envolvido em seu trabalho para assim fazê-los compreender sua totalidade e conseguirem implementar as políticas públicas que lhe são outorgadas. Hill (2003) chama atenção à falta de conhecimento dos agentes públicos de como implementar as políticas públicas, o que causa problemas nesta etapa. Para o autor, uma maneira de se resolver estes problemas é, ao invés do uso da autoridade e do poder pela Administração, esta fornecer boas oportunidades de aprendizado aos implementadores.

Levando-se em conta os argumentos apontados acima é possível propor a existência de um indicativo para se adotar um modelo de política de recursos humanos que conte com maior participação dos funcionários nos processos decisórios, o que iria ao encontro de um modelo B de organização, indicado por Motta (2010), no qual haveria uma maior integração e comunicação dos níveis hierárquicos oferecendo maior oportunidade de “aprendizado e integração na organização” (MOTTA, 2010, pg.77). Ainda, Motta (2010) explica que o modelo B de organização se diferencia de um modelo A, o qual, por sua vez, prima pela centralização vertical do poder e baixa integração horizontal, entre outras características.

⁸Lembrando que, muitas vezes, não há uma diferenciação entre burocratas e políticos, já que estes funcionários comissionados podem ser burocratas efetivos de carreira que recebem cargos políticos ou políticos que recebem cargos comissionados na Burocracia, o que evoca a figura do puro híbrido de Aberbach, Putnam e Rockman (1981) o qual tem justamente a incumbência de atrelar os interesses políticos à atuação da Administração.

Portanto, depreende-se que: se, de um lado, o modelo A de organização apresentado pode ser associado a uma perspectiva *top-down* de implementação de política pública, devido ao entendimento de uma gestão hierarquizada; do outro, o modelo B pode ser associado à perspectiva *bottom-up*, devido à ideia que é sustentada de gestão participativa. Contudo, Motta (2010) aponta que a evolução das teorias mostra que as ideias por trás do modelo B⁹ não resolvem todos os problemas nas gestões de recursos humanos, assim como Winter (2005) cita a existência de correntes que acreditam na necessidade de se utilizar ambas as perspectivas, *top-down* e *bottom-up*, na análise da implementação.

Ponderando as diferenças entre a escolha de um modelo de organização (ou política de recursos humanos) para a de uma escolha de perspectiva analítica; o ponto de interesse para encerrar a discussão é o de que, tanto a compreensão da política pública de recursos humanos e suas possibilidades de organização, quanto a compreensão das perspectivas de análise da implementação, demonstram a necessidade de se ponderar os vários lados envolvidos e relacionados nas questões de políticas públicas, para que, diante desta complexidade, se consiga extrair alternativas no sentido de dotar o serviço público de possibilidades úteis aos cidadãos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Várias questões ficam em aberto. Desenvolvendo o argumento no sentido da discussão realizada acima sobre a influência da Burocracia na implementação de uma política pública, questiona-se até que ponto a influência deste ator é decisiva e pode ser positiva ou negativa para o sucesso do tipo de política estudada neste trabalho, a política pública de recursos humanos. Se é a própria Burocracia quem implementa uma política pública voltada a ela mesma, como quantificar os malefícios possíveis de uma apropriação corporativista da política pública? Por outro lado, levando-se em conta que por ser uma política voltada a si própria e, por isso, espera-se que exista uma implementação eficiente, quais seriam os aspectos positivos relevantes?

Como visto, há que se ponderar sobre a participação na formulação daqueles que recebem a política pública de recursos humanos, pois, dessa forma, é possível que a implementação atinja os resultados esperados, com os funcionários sentindo que participaram do processo de decisão. Por outro lado, uma política pública de recursos humanos sempre será uma forma de controle hierárquico e esta valoração dos servidores através de uma política pública de recursos humanos participativa pode ser utilizada com forma de se tentar ocultar esta relação de dominação.

Nesse sentido, esse sucesso em conseguir a colaboração da Burocracia, toda a argumentação desenvolvida, as soluções sugeridas para se conseguir aproveitar da melhor forma a influência da Burocracia na implementação de políticas públicas e, enfim, uma política pública de recursos humanos participativa e eficaz; não deve ser encarada como uma forma de manipular a Burocracia para que esta siga o ditado por interesses políticos, já que, como afirma Motta (2010), políticas de cunho democrático, ou participativo, podem ser uma tentativa de ocultar relações de poder subjacentes ao sistema.

Assim, levando-se em conta as relações de poder existentes, deve-se procurar que a adequação da implementação realizada pela Burocracia às diretrizes definidas no campo

⁹O modelo B pode ser associado às teorias de Relações Humanas apresentadas por Motta (2010), segundo as quais, é de grande importância a participação dos funcionários nas decisões das organizações como forma de dotar o trabalho de sentido para estes funcionários. O que colaboraria para sua motivação, a qual seria “a grande possibilidade de levar os indivíduos a trabalhar para atingir os objetivos da organização” (pg. 55).

político sirva para que este casamento, por exemplo, conseguido através de uma política pública de recursos humanos, venha a evitar desvios e ineficiências do serviço público.

Ainda, questiona-se o fato de que, se as políticas públicas de recursos humanos têm a finalidade de que a Administração Pública alcance seus objetivos, quais objetivos são esses? Como foram construídos? Estão claros para todos?

Diante disso tudo, dois fatos. O primeiro é de que existe a necessidade de uma análise empírica para exemplificar e melhorar a discussão proposta pelo estudo. O segundo é de que todo o esforço vislumbrado por este trabalho deve valer para que em última instância, por exemplo, uma política pública de recursos humanos seja apenas uma política meio, que ajude a garantir o sucesso de políticas públicas fins, as quais ofereçam à sociedade serviços e/ou bens públicos de qualidade, o que deve ser um dos objetivos de todo Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABERBACH, J. D., PUTNAM, R. D. & ROCKMAN, B. A. *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Harvard University Press, 1981.

BARRET, S. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration*, USA, v. 82, n. 1, p 249–262, 2004.

BRESSER-PEREIRA, L. C. “Prefácio”. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org) *Burocracia e política no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

DINIZ, E. *Globalização, reforma do estado e teoria democrática Contemporânea*. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, 2001.

DYE, T. R. (2005). Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: Heidemann, F. G.; Salm, J. F. *Políticas Públicas e Desenvolvimento*. Brasília: EditoraUnB, 2010.

HECLO, H. (1978). “Issue networks and the Executive Establishment”. The new American Political System, pp 87-107, 115-124. Edited by Anthony King. Washington, D.C. American Enterprise Institute. In: McCOOL, D. C. *Public Policy Theories, Models, and Concepts: an anthology*. Prentice Hall. p. 268-287, 1995.

HILL, H. C. Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats’ Resources for Reform. *Public Administration*, USA, v. 82, n.2, p. 249-262, 2003.

MARCH, J. G & OLSEN, J. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.16 n.31, p. 121-142, 2008.

MARCONI, N. Uma breve comparação entre os mercados de trabalho do setor público e privado. *Revista do Serviço Público*, v.1, n.1, p.126-146, 1997

MARCONI, N. Políticas Integradas de Recursos Humanos para o Setor Público. *Gestón Pública*. Disponível em:

<<http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/MARCONI%20Nelson%20-%20Políticas%20integradas%20de%20recursos%20humanos.pdf>> Acesso em: 24 abr. 2012

- MOTTA, F. C. P. *O que é burocracia*. 16. Ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- MOTTA, F. C. P. *Teoria Geral da Administração*. 3. Ed. Rev. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- RIPLEY, R. B. (1985). Stages of the policy process. In: McCOOL D.C. *Public Policy Theories, Models, and Concepts: as anthology*. Estados Unidos: Prentice Hall, 1995.
- SABATIER, P. A. WEIBLE & CHRISTOPHER, M.. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In. SABATIER, P. A. *Theories of the Policy Process*. 2nd Edition. Westview Press, 2007.
- SANZ, A. “La Administración Pública”. In: CAMINAL BADIA, M. *Manual de Ciência Política*. Barcelona: Editorial Tecnos, 2000.
- SARAVIA, E. (Org). *Introdução à Teoria da Política Pública*. Brasília: ENAP, v. 02, 2006.
- SUBIRATS, J. (1989). El papel de la burocracia em el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas. In: SARAVIA, E. & FERRAREZI, E.. *Políticas Públicas – Coletânea Volume 2*. Brasília: ENAP. p 113-126, 2006.
- WEBER, M. *Economia e Sociedade - Fundamentos de Sociologia Compreensiva*. vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.
- WINTER, S. C. (2002). Implementation perspectives: Status and Reconsideration. In: PETERS, G & PIERRE, J. *Handbook of Public Administration*. Sage Publications, 2002, reprinted 2005.