UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
NÚCLEO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PROFIAP

Eriton Holanda de Sousa

Disfunção na carreira de Gestor de Políticas Públicas no Estado do Acre: uma análise situacional à luz da Teoria Gerencial.

PORTO VELHO
2016

ERITON HOLANDA DE SOUSA

Disfunção na carreira de Gestor de Políticas Públicas no Estado do Acre: uma análise situacional à luz da Teoria Gerencial.

Trabalho de Conclusão Final (TCF) apresentado como requisito final para obtenção do título de Mestre em Administração Pública, dentro do Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP/Universidade Federal de Rondônia.

Orientadora: Profa. Dra. Marlene Valério dos Santos Arenas

PORTO VELHO
2016

FICHA CATALOGRÁFICA
BIBLIOTECA PROF. ROBERTO DUARTE PIRES

S729d

Sousa, Eriton Holanda de.
Disfunção na carreira de gestor de políticas públicas no Estado do Acre: uma análise situacional à luz da teoria gerencial / Eriton Holanda de Sousa. -- Porto Velho, Rondônia, 2016.
157 f. : il.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Marlene Valério dos Santos Arenas.
Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR.

1.Gerencialismo. 2.Gestor de políticas públicas. 3.Desvio de função. 4.Ilegalidade. 5.Acre. I.Arenas, Marlene Valério dos Santos. II.Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR. III.Título

CDU:35.08

Bibliotecária responsável: Edoneia Sampaio CRB 11/947

ERITON HOLANDA DE SOUSA

Disfunção na carreira de gestor de políticas públicas no Estado do Acre: uma análise situacional à luz da Teoria Gerencial.

Trabalho de Conclusão Final (TCF) apresentado como requisito final para obtenção do título de Mestre em Administração Pública, dentro do Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP/Universidade Federal de Rondônia.

Aprovado em: 28 de setembro de 2016.

Prof.ª Dr.ª Mariluce Paes de Souza
Coordenadora

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof.ª. Dr.ª. Marlene Valério dos Santos Arenas (Orientadora – PROFIAP/UNIR)

Prof. Dr. Osmar Siena (Membro interno – PROFIAP/UNIR)

Prof.ª Dr.ª Rosália Maria Passos da Silva (Membro externo – PPGMAD/UNIR)

ESPECIALISTA CONVIDADO

Esp. Stela Beatriz Sales Ribeiro (Governo do Estado do Acre/Fundação Elias Mansour)

À Luísa, luz da minha vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, autor de todas as coisas e que na sua infinita bondade nos permite dar passos no caminho do conhecimento. Sem Ele nada do que foi feito, se fez (Jo 1,3).

Aos meus pais Edson (*in memorian*) e Aglaís, que na sua simplicidade me mostraram o valor do estudo e a grandeza da honestidade, me oportunizando o contato com os livros desde a mais tenra idade.

Às minhas irmãs Edina e Vânia pelo companheirismo de sempre e o exemplo de vida e perseverança em todos os sentidos. Mostram-me a cada dia que a família perfeita não é aquela sem defeitos, mas sim, aquela que nutre permanentemente a capacidade de amar.

À minha esposa Luciana, companheira incansável e apoio sólido neste caminho cheio de desafios. Sempre compreensiva nas ausências e solícita na presença. Do seu "sim" me veio a coragem para encarar mais esse desafio.

À minha filha Luísa, que encheu nossa vida de alegria desde a sua chegada e se constituiu em fonte de inspiração e motivação para o enfrentamento das batalhas da vida. Filha, esta vitória também é sua!

À minha querida orientadora Profa. Dra. Marlene Arenas pela inestimável contribuição neste trabalho, e sua enorme paciência para com este orientando.

Aos colegas do PROFIAP, em especial, João, Luciano e Gustavo, que foram ótimos companheiros na jornada, servindo de apoio e encorajamento constante.

A todos os professores (grandes mestres!) que contribuíram de forma inestimável para que esse curso fosse uma escola onde a troca de experiências proporcionasse um terreno fértil para a produção científica e o crescimento pessoal.

Aos colegas Gestores de Políticas Públicas, ao Sindicato dos Gestores e Técnicos em Gestão Pública – SINTEGESP, bem como os chefes dos setores de recursos humanos participantes, que com sua generosa e espontânea contribuição possibilitaram a realização deste trabalho.

“E é só nisso que estou interessado: um pouco de saúde, um pouco de honestidade, um pouco de decência”.

(Caio Fernando Abreu)

SOUSA, Eriton Holanda de. **Disfunção na carreira de gestor de políticas públicas no Estado do Acre:** uma análise situacional à luz da Teoria Gerencial. 2016. 157 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) – Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2016.

RESUMO

O trabalho é uma pesquisa que propõe uma análise acerca do fenômeno do desvio de função no âmbito da carreira de Gestor de Políticas Públicas, pertencente ao quadro efetivo do governo do Estado do Acre. Como objetivos específicos buscou verificar possíveis fatores que colaboram para que ocorra o desvio de função; compreender a relação entre o desvio de função e a motivação dos ocupantes da carreira; analisar os aspectos legais que estão relacionados ao tema em estudo. Trata-se de uma pesquisa de campo com amostra não probabilística, descritiva, cuja abordagem metodológica foi qualitativa-quantitativa, com aplicação de instrumentos de pesquisa, os quais foram: aplicação de um questionário junto a um grupo de servidores deste cargo lotados em secretarias do Estado; realização de entrevista semiestruturada com os chefes de setores de recursos humanos de cinco secretarias estratégicas do Estado e observação *in loco*, de caráter não participativo em três secretarias com maior número de gestores de políticas públicas. Foi aplicado um questionário com perguntas em formato Likert aos profissionais da carreira em estudo. Os resultados obtidos apontaram a falta proatividade do próprio servidor; baixo nível motivacional dos servidores; o desconhecimento da carreira por parte do setor de recursos humanos das secretarias e a persistência de práticas clientelistas na forma de ocupação de cargos públicos no Estado do Acre, como fatores relacionados aos casos de desvio de função na carreira em tela. Também detectou o descumprimento de preceitos à legislação federal e estadual. Como estratégias de superação do problema, sugeriu-se implantação da Gestão Estratégica de Pessoas nos setores de recursos humanos; formação de um núcleo gestor para fins de suporte ao desenvolvimento da carreira; inserção do profissional em gestão pública no núcleo estratégico das secretarias; aplicação de instrumentos de mensuração de produtividade com pagamento de gratificação de atividade de gestão; ações de sensibilização dos atores administrativos envolvidos, com o intuito de aprofundar o conhecimento e reflexão acerca da importância das carreiras de gestão.

Palavras-chave: Gerencialismo. Gestor de políticas públicas. Desvio de função. Ilegalidade.

SOUSA, Eriton Holanda de. **Dysfunction in public policy manager career in Acre:** a situational analysis in the light of management theory. 2016. 157 p. Master's Thesis (Professional Master's Degree in Public Administration in National Network) – Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2016.

ABSTRACT

The work is a study that proposes an analysis of the change of function of the phenomenon under the Public Policy Manager career belonging to the permanent staff of the Acre state government. The specific objectives sought to identify possible factors that contribute to occur deviation function; understand the relationship between the function of diversion and motivation of career occupants; analyze the legal aspects that are related to the topic under study. This is a field research with non-probabilistic sample, descriptive, whose methodological approach was qualitative and quantitative, with application of research instruments, which were: application of a questionnaire to a group of servers to this role crowded secretariats State; semistructured interview achievement with the heads of human resources sectors of five strategic departments of the State and on-site observation, not participatory nature in three departments with the largest number of policymakers. a questionnaire with questions in Likert format to career professionals study was applied. The results showed the lack of proactivity server itself; low motivational level servers; the lack of career by the human resources sector of the secretariats and the persistence of clientelistic practices in the form of holding public office in the state of Acre, as factors related to the function of bypass cases on screen career. Also detected the breach of provisions of federal and state law. As strategies to overcome the problem, it was suggested implementation of the Strategic People Management in the areas of human resources; forming a core manager for support career development; insertion of the professional in public management in the strategic core of the secretariats; application productivity measurement instruments with management activity bonus payment; awareness raising administrative actors involved, in order to deepen the knowledge and reflection about the importance of career management.

Keywords: Managerialism. Management of public policies. Function deviation. Illegality.

Lista de Siglas

ANESP – Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental

APG – Administração Pública Gerencial

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEC – Cargo em Comissão

FCO – Fase de Coleta

FCN – Fase Conclusiva

FC – Função de Confiança

FESPAC – Fundação Escola do Servidor Público do Estado do Acre

FI – Fase Investigativa

FPE – Fundo de Participação dos Estados

GAG – Gratificação de Atividade de Gestão

GPP – Gestor de Políticas Públicas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MJ – Ministério da Justiça

PCCR – Plano de Cargos, Carreira e Remunerações

PIB – Produto Interno Bruto

RH – Recursos Humanos

SESC – Serviço Social do Comércio

SGA – Secretaria de Gestão Administrativa do Estado do Acre

SIUP – Serviço Industrial de Utilidade Pública

SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

TGP – Técnico em Gestão Pública

Lista de Ilustrações

Lista de Figuras

Figura 1 - Características da APG 27
Figura 2- Teoria Bifatorial de Motivação – Higiene..... 33
Figura 3 – Cálculo para determinação do grau de concordância.....52
Figura 4 – Fórmula para determinação do Alpha de Crombach.....52
Figura 5 – Quadro de análise metodológica.....60
Figura 6 – Processo atual de ascensão do GPP ao núcleo estratégico.....75
Figura 7 – Análise de conteúdo das respostas obtidas junto aos GPP's.....83
Figura 8 – Análise de conteúdo das falas dos chefes de Recursos Humanos.....89
Figura 9 – Procedimento de análise de conteúdo das entrevistas.....92
Figura 10 – Disposição hierárquica das secretarias visitadas.....94
Figura 11 – Processo de análise e proposta de intervenção.....101
Figura 12 – Proposta de formação do núcleo estratégico.....103
Figura 13 – Processo de aproximação do RH com a carreira de GPP.....126
Figura 14 – Composição do comitê gestor da carreira de GPP.....129

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Nível de motivação dos GPP's para a com a carreira.....72

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Número de empregos formais por atividade econômica.....38
Tabela 2 - Ocupação de Cargos em Comissão e Função de Confiança.....74
Tabela 3 - Principais causas para a disfunção denunciadas na fala dos GPP's.....81
Tabela 4 - Representação socioprofissional dos chefes de Recursos Humanos.....86
Tabela 5 - Expressões mais utilizadas pelos chefes de Recursos Humanos.....90
Tabela 6 - Proposta de quantitativo mínimo de GPP's nas secretarias.....104

Lista de Quadros

Quadro 1 - Pressupostos Weberianos para eficiência burocrática.....22
Quadro 2 - Escolas de administração no decorrer do tempo.....23
Quadro 3 - Características do patrimonialismo.....24
Quadro 4 - Características do Gerencialismo.....24
Quadro 5 - Elementos da crise do modelo de Estado.....28
Quadro 6 - Elementos de desenvolvimento de competências.....36
Quadro 7 - Quadro remuneratório de cargos em comissão no governo do Estado do Acre.41
Quadro 8 - Cargos especiais de livre nomeação na administração do Estado do Acre.....41
Quadro 9 - Instrumentos de coleta de dados.....46
Quadro 10 - Descritiva das ações desenvolvidas pelas principais secretarias do Estado do Acre.....47
Quadro 11 - Fases dos procedimentos metodológicos da pesquisa.....49
Quadro 12 - Dimensões dos níveis de motivação apresentados pelos GPP's.....53
Quadro 13 - Protocolo de observação nos locais de trabalho dos GPP's.....57
Quadro 14 - Protocolo das entrevistas com chefes de setor de pessoas.....68
Quadro 15 - Presença de GPP's nas principais secretarias.....62
Quadro 16 - Número de GPP's cedidos a outros órgãos.....62
Quadro 17 - Estrutura e composição da carreira de GPP.....64
Quadro 18 - Requisitos auxiliares para fins de promoção na carreira de GPP.....65
Quadro 19 - Características sociais dos profissionais respondentes.....70
Quadro 20 - Características profissionais dos respondentes.....70
Quadro 21 - Demonstrativo das dimensões relativas à motivação para com a carreira.....73
Quadro 22 - Resultados da aplicação da escala Likert.....77
Quadro 23 - Processo de tratamento e análise da questão aberta do questionário.....80
Quadro 24 - Atividades desenvolvidas pelos grupos observados.....95
Quadro 25 - Objetivos e estratégias para a formação continuada de GPP's.....108
Quadro 26 - Temas para capacitação no módulo Gestão Básica.....108
Quadro 27 - Temas e objetivos de formação para as classes IV e Especial.....109
Quadro 28 - Indicadores de proatividade para fins de recebimento da GAG.....111
Quadro 29 - Dimensões das atividades dos GPP's previstas em Edital.....114
Quadro 30 - Estratégias de promoção da carreira de GPP.....121
Quadro 31 - Instrumentos de inserção do GPP no núcleo estratégico.....123
Quadro 32 - Síntese das estratégias de superação dos desafios.....133

Sumário

1	**INTRODUÇÃO**.....	13
	REVISÃO DE LITERATURA.....	16
2.1	ASPECTOS LEGAIS DO DESVIO DE FUNÇÃO.....	19
2.2	O GERENCIALISMO NO CONTEXTO DAS TEORIAS ADMINISTRATIVAS.....	20
2.3	O GERENCIALISMO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	25
2.4	O FATOR MOTIVACIONAL.....	32
2.5	COMPETÊNCIAS E HABILIDADES DOS PROFISSIONAIS DA GESTÃO.....	34
3	**CONTEXTO E REALIDADE INVESTIGADA**.....	37
3.1	IDH E CONTEXTO ECONÔMICO/SOCIAL DO ESTADO DO ACRE.....	38
3.2	O DESVIO DE FUNÇÃO NA LEGISLAÇÃO ESTADUAL	44
4	**PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**.....	44
4.1	CARACTERÍSTICAS DA PESQUISA.....	44
4.2	INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS.....	45
4.3	PÚBLICO-ALVO.....	46
4.4	FASES DA PESQUISA.....	48
5	**DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA**.....	61
5.1	ABRANGÊNCIA DE ATUAÇÃO DOS GPP'S.....	61
5.2	ORGANIZAÇÃO E ASPECTOS CRÍTICOS DO DESENVOLVIMENTO DA CARREIRA.....	64
6	**ANÁLISE DA SITUAÇÃO – PROBLEMA E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO**.....	68
6.1	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS	69
6.1.1	**Análise dos resultados do questionário junto aos GPP's**.....	72
6.1.2	**Análise dos resultados das entrevistas com chefes de RH's**.....	86
6.1.3	**Análise dos procedimentos de observação**.....	94
6.2	PROPOSTA DE INTERVENÇÃO.....	101
7	**CONCLUSÕES E CONTRIBUIÇÃO SOCIAL**.....	135
REFERÊNCIAS.....		139
APÊNDICE A	**PRÉ-TESTE DO QUESTIONÁRIO APLICADO AOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**.....	147
APÊNDICE B	**QUESTIONÁRIO APLICADO AOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**.....	150
APÊNDICE C	**ROTEIRO DE ENTREVISTAS APLICADAS AOS CHEFES DOS SETORES DE RECURSOS HUMANOS ACERCA DA CARREIRA DE GESTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS**.....	155

1 INTRODUÇÃO

"Quero ver o direito brotar como fonte e correr a justiça como um riacho que não seca".

(Am. 5,24)

No ano de 2006, a administração pública no Estado do Acre criou o cargo de Gestor de Políticas Públicas (GPP). Este cargo é preenchido por profissionais com formação superior em áreas generalistas, cuja missão está diretamente relacionada à elaboração, acompanhamento e análise de políticas públicas, além do assessoramento direto a escalões superiores da gestão.

A criação do cargo é parte dos esforços empreendidos pelo Estado no sentido de dar maior eficácia à gestão, além de colocar a administração pública do Acre na vanguarda daquilo que a literatura passou a chamar de administração pública gerencial.

O Estado do Acre foi um dos treze primeiros da federação a implementar a carreira de Gestor de Políticas Públicas (GPP) nos quadros do Poder Executivo (ANESP, 2015) por meio do Edital N.º 18/2006 – SGA/GESTOR, de 20 de abril de 2006 (ACRE, 2006). Esta iniciativa teve como objetivo modernizar a gestão com o ingresso de profissionais altamente qualificados, com formação generalista e preparados para assessorar nas ações governamentais como executivos ligados ao alto escalão.

Para fins deste trabalho, entende-se os Gestores de Políticas Públicas como servidores públicos que atuam em atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e de direção e assessoramento nos escalões superiores da administração direta, autárquica e fundacional (ACRE, 2006).

Desde a criação do cargo em 2006 com o ingresso da primeira turma aprovada em concurso público, já se passaram nove anos percebe-se que a participação destes atores em nível estratégico no governo do Estado do Acre ocorrido de forma tímida. Uma questão que merece análise e foi o objeto de estudo deste trabalho, foi a identificação dos fatores que influenciam para o desvio de função na carreira.

Ao se realizar o primeiro concurso público para contratação de GPP, o governo do Estado do Acre abriu a possibilidade de ingresso a profissionais das mais variadas formações de nível superior. Essa medida visava trazer para o serviço público um corpo técnico, qualificado, com visão generalista que atuasse na elaboração, implementação e acompanhamento de políticas públicas, assessorando os escalões superiores nas decisões

administrativas.

Com intuito de profissionalizar a gestão pública seguindo os moldes da reforma administrativa que vinha sendo implementada em nível federal pelo ministro Bresser Pereira (2007), o governo do Estado do Acre cria a carreira de Gestor de Políticas Públicas por meio da Lei n° 1.704, de 26 de janeiro de 2006:

> Art. 4º Ficam criados, no âmbito do Poder Executivo, autarquias e fundações públicas, os cargos de gestor de políticas públicas, de nível superior, de acordo com as tabelas constantes dos Anexos IV, V e VI desta lei. (ACRE, 2006, p.1)

No mesmo ano, vem a público o edital n.º 18/2006 – SGA/GESTOR, de 20 de abril de 2006 (ACRE, 2006), concurso público de provas e títulos para preenchimento de vagas ao cargo de Gestor de Políticas Públicas. O referido edital traz em seu conteúdo o rol de atividades que deveriam ser desenvolvidas pelos futuros profissionais:

> Propor, elaborar, coordenar e exercer atividades relacionadas à gestão de políticas públicas nos aspectos técnicos e administrativos relativos à formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação, bem como de direção e assessoramento em escalões superiores da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional, em graus variados de complexidade, responsabilidade e autonomia; propor, elaborar, executar e gerenciar planos, programas e projetos no âmbito da administração pública estadual, direcionados ao desenvolvimento sustentável nas áreas de infra-estrutura, produção, economia, comércio exterior, inclusão social, meio ambiente, saúde, educação e segurança pública; elaborar, executar e acompanhar o orçamento estadual e o plano plurianual; desenvolver estudos e pesquisas aplicadas à gestão; propor, elaborar e executar políticas de incentivos ao desenvolvimento regional; elaborar, gerenciar e executar convênios, contratos e operações de crédito em âmbito nacional e internacional. (ACRE, 2006, p.3)

No concurso foram oferecidas vagas para profissionais de nível superior em qualquer área do conhecimento. A generalidade da formação dos profissionais teve como objetivo trazer para a administração pública no âmbito da gestão, uma visão multifacetada, que contribuísse com o aperfeiçoamento da máquina administrativa a partir de olhares múltiplos.

Importante salientar que o primeiro concurso público para o cargo de Gestor de Políticas Públicas foi realizado no ano de 2006 e ofereceu 317 vagas, sendo 239 destinadas à capital Rio Branco e as demais distribuídas nos municípios de Brasiléia, Xapuri, Cruzeiro do Sul, Feijó, Acrelândia, Plácido de Castro, Manoel Urbano, Sena Madureira, Jordão e Tarauacá.

Por meio do edital n.º 199/2009 – SGA/Especialista, de 22 de dezembro de 2009, foram ofertadas mais 26 vagas (mais cadastro de reserva) para o cargo em estudo. Desta feita, a distribuição foi realizada por região administrativa quais sejam: Alto Acre, Baixo Acre, Tarauacá/Envira, Purus.

Como exposto no excerto, o cargo de GPP trouxe para a administração pública do Estado do Acre profissionais que atuariam diretamente na formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas, bem como no assessoramento a escalões superiores da administração estadual.

Depreende-se que as atividades a serem desenvolvidas pelos GPP's são de relevante interesse público, e qualquer obstáculo a essa realização se configura em prejuízos à sociedade (CRETELLA JR., 2002). Nesse sentido, favorecido pelas suas próprias características, o cargo em estudo foi objeto do fenômeno jurídico/administrativo denominado desvio de função.

Ao se afastar o GPP concursado de suas atividades, desvia-se a finalidade do ato administrativo, no caso o concurso público, que deu origem à contratação. A própria Constituição Federal no seu artigo 37, *caput*, elenca os princípios que regerão a administração pública, dentre eles: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, eficiência e a exigência de concurso público para provimento de cargos.

Nesta ótica, o princípio da legalidade, segundo palavras de Meirelles (2005) sujeita o administrador público aos mandamentos da lei. Caso não se submeta, estará sujeito às penas legais, além de provocar a nulidade de seus atos. Portanto, ao se desviar o GPP de suas funções, fere-se este princípio, e o gestor ainda segundo Meirelles (2005) se desvia do bem comum, expondo-se à responsabilidade disciplinar.

É objetivo geral da pesquisa, realizar uma análise acerca da disfunção em uma carreira da administração direta do Estado do Acre a fim de se trazer luz a um debate necessário para o entendimento sobre um fenômeno que se replica a vários cargos da máquina pública.

Como objetivos específicos o presente trabalho pretendeu: identificar os fatores que ocasionam o desvio de função na carreira de Gestor de Politicas Públicas no Estado do Acre; Identificar em que medida o desvio de função afeta a motivação para o trabalho do Gestor de Políticas Públicas; analisar os aspectos legais do desvio de função de servidor público.

Os resultados encontrados nos permitiram refletir sobre o nível de motivação para o trabalho desses profissionais, e como este fator tem influenciado no desempenho organizacional no âmbito das secretarias pertencentes à administração direta e indireta do Estado do Acre.

Como elemento resultante da análise, nos parece inevitável abordar os aspectos legais que envolvem o desvio de função de servidor pertencente à carreira de Estado, à luz da legislação vigente no tocante à probidade administrativa, em atendimento ao insuperável princípio do interesse público.

O trabalho se mostra relevante conquanto aborda a eficiência da administração pública, propondo um olhar cuidadoso sobre uma situação real que afeta centenas de profissionais, causando prejuízos de ordem profissional e pessoal. Por conseguinte, a capacidade de replicação desta análise a outra carreiras, traz ao trabalho uma relevância que ultrapassa os limites da situação em estudo.

A profissionalização da gestão pública é uma necessidade de qualquer país que se pretende considerar desenvolvido. Trata-se, pois, não de uma alternativa, mas de uma necessidade, tendo em vista que a modernização é uma tarefa em construção e carente de revisão constante. Tornar a máquina pública mais eficiente passa pela análise, avaliação e revisão constante do *modus operandi* deste ente, que em tese, necessita dar respostas a uma sociedade cada dia mais complexa na sua organização e exigente nas demandas.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Cretella Jr. (2002) define cargo público como sendo o conjunto de atribuições inerentes ao Estado, confiados a um agente, que em nome dele desenvolve atividades de interesse público. O cargo constitui-se em uma micro unidade dentro da máquina administrativa, ocupado por um agente transitório, tendo em vista que os sujeitos passam e o cargo como elemento administrativo, permanece.

A definição de cargo público é encontrada no art. 3° da Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990, que trata do estatuto dos servidores públicos civis, como sendo uma gama de responsabilidades e atributos designado a um servidor, inserido em uma organização administrativa. A Lei define que o cargo é constituído de atribuições. Sem atribuições o cargo perde o sentido natural de sua existência. As atribuições e responsabilidades são inerentes ao cargo, constituindo-se elementos *sine qua non* para caracterização deste elemento administrativo.

O cargo público é a menor unidade de competência, se caracterizando nas palavras de Mello (2001) por quatro atributos próprios: criado com um quantitativo definido, com nomenclatura própria, retribuídas por pessoas jurídicas de direito público e por lei. Os cargos públicos estão investidos de características próprias que lhe conferem personalidade jurídica ante o ordenamento brasileiro, configurando grave falta o seu desvirtuamento proposital.

Importante notar que o cargo está intimamente vinculado às atribuições. Ao se criar um cargo público, *mister* atribuir-lhe atividades inerentes tendo em vista a satisfação da necessidade administrativa. Os cargos são criados por lei específica que prevê em seu ordenamento as atribuições correspondentes ao objeto criado. O gestor público que não leva em consideração esta particularidade incorre em delito previsto na Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429 de 02 de junho de 1992, explicitado em detalhes mais adiante.

O acesso aos cargos públicos no ordenamento brasileiro ocorre, em regra, por meio de concurso público. O inciso II do artigo 37 da Constituição Federal explicita que o concurso público é situação obrigatória para preenchimento de cargo público, salientando que o processo envolverá a aplicação de provas ou provas e títulos, chamando a atenção que essas provas levarão em conta a natureza e a complexidade do cargo:

> II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo **com a natureza e a complexidade do cargo** ou emprego, na forma previstas em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (BRASIL, 2014, p.36, grifo nosso).

Ao analisar o inciso supracitado nota-se a preocupação do legislador que apontou como critério de formulação da seleção os fatores “natureza” e “complexidade” das atividades a serem desempenhadas pelo futuro servidor. Depreende-se do texto que ao prestar concurso público, o cidadão se coloca pré-disposto a desempenhar funções previstas no instrumento convocatório do certame, e será avaliado baseado justamente nas atividades que em tese irá desenvolver caso seja aprovado. Logo, ao se desviar o servidor aprovado em concurso público de suas funções, fere-se o liame legal estabelecido desde o início do processo de recrutamento, evocando a responsabilidade do gestor diante de todas aquelas situações já expostas.

Desvio de função, de acordo com Andrade (2012) consiste no exercício, de forma não excepcional, sem contraprestação, de atividades estranhas às inseridas no rol legal das atribuições determinadas, que devem ser acometidas ao titular do cargo efetivo para o qual ele foi provido. O desvio de função se configura então, todas as vezes que o servidor desempenha

atividades estranhas ao seu cargo. Podem ocorrer três situações de desvio de função dentro da administração pública: o desvio para um nível superior, o desvio dentro do mesmo nível e o desvio para nível inferior.

Quando se fala em desvio de função “ascendente”, refere-se ao servidor que é obrigado, sem recebimento de contraprestação, a desempenhar atividades inerentes a cargos que estão acima do nível de qualificação para o qual ele foi contratado. Quando ocorre este tipo de desvio, a administração pública comete crime previsto na Lei 8.429/1992, bem como em nível federal, fere o disposto no art. 117, inciso XVII da Lei 8.112/1990, que dispõe que cometer a outro servidor, atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias, configura-se como crime. Neste aspecto entende-se que a administração feriu alguns princípios basilares do direito administrativo brasileiro, que serão detalhados mais à frente.

O desvio de função no “mesmo nível” ocorre quando o servidor se vê obrigado a exercer atividades estranhas ao cargo para o qual foi contratado, porém no mesmo nível de qualificação exigido para o cargo que originalmente ocupava. Este tipo de situação ocorre devido geralmente à má gestão administrativa. A falta de planejamento muitas vezes leva a um mau uso da mão de obra disponível, gerando distorções no desenvolvimento das atividades.

Quando ocorre o desvio de função “descendente”, o servidor é obrigado a desempenhar tarefas que pertencem a cargos de nível técnico inferior ao que ele originalmente ocupava. Este tipo de desvio está geralmente relacionado à assédio moral, má gestão administrativa, ou até mesmo perseguição. O superior como forma de humilhar seu imediato, obriga-o a desempenhar funções inferiores como forma de menosprezá-lo perante os demais e ferir sua autoestima (ARENAS, 2013).

O assédio moral, embora não seja o foco deste trabalho, é causa de desvio de função, e é bem mais comum na administração do que a maioria imagina. Pesquisa realizada em um órgão da administração pública em um estado da região norte do Brasil, revelou que de um grupo de 198 servidores, 172 já haviam presenciado atos de assédio moral dentro da repartição onde trabalhavam (ARENAS, 2013).

Desenvolver atividades inferiores às qualificações do seu cargo, ser posto na “geladeira” ou ser devolvido ao setor de recursos humanos, podem estar ligados ao assédio moral (ARENAS, 2013) e se configuram como crime da administração pública, que neste contexto, trata os iguais de forma desigual, ferindo princípios constitucionais dentre eles, o da isonomia.

2.1 ASPECTOS LEGAIS DO DESVIO DE FUNÇÃO

A disfunção de servidor público pode ser analisada também à luz da Lei 8.429/ 1992, conhecida como a “lei de improbidade administrativa”. Segundo Carvalho Filho (2007) a probidade administrativa enquanto ideia, se assemelha à moralidade. Este conceito deve permear todas as ações e dar lisura aos atos emanados pelo gestor público. Ambos os termos andam juntos tendo em vista buscarem a eficiência e o zelo com a coisa pública.

A Lei 8.429/1992 muito embora não tenha definido literalmente o significado do termo improbidade, classificou em três categorias os atos com tais características, a saber: atos que importam enriquecimento ilícito; aqueles que atentam contra os princípios da administração pública; e por fim, os que trazem prejuízos ao erário.

Entende-se que ao se submeter um indivíduo devidamente aprovado em concurso público, que atende aos requisitos exigidos para desempenhar determinada atividade, e que pela complexidade desta atividade será remunerado de forma equivalente, a tarefas que estão abaixo da sua qualificação, ou que sejam estranhas ao cargo para o qual foi contratado, se expõe os cofres públicos a uma perda econômica, caracterizando malversação dos recursos públicos. Este ato vai ao encontro do terceiro item subtendido na Lei 8.429/1992 quando trata de ações dos gestores que trazem prejuízos ao erário.

A supra citada lei, no seu artigo onze, cita como ato de improbidade aquele que “atenta contra os princípios da administração pública, qualquer ação ou omissão” por parte do gestor público (BRASIL, 1992). Dentre estes atos o inciso primeiro do artigo em tela deixa claro que a improbidade se configura quando o gestor incorporando a administração pública pratica ato “diverso daquele previsto na regra de competência”, no caso em estudo, o edital de abertura do concurso público para o cargo de Gestor de Políticas Públicas.

Outra situação que merece análise é o desvio de função que gera ao servidor direito a receber as diferenças salariais pelo desempenho de atividades pertencentes a outra carreira. O Supremo Tribunal Federal tem pacificado o entendimento por meio de sucessivos julgados, de que o servidor tem direito à percepção das diferenças salariais respectivas provocadas pelo desvio funcional (BRASIL, 2012).

O desvio de função de servidor público afronta o princípio da moralidade, presente no art. 37 da Constituição Federal. Segundo Delgado (1992) o ato imoral é aquele que abusa no seu poder, desrespeitando dessa forma, direitos “subjetivos ou privados”. Além disso, se configura imoral o ato que não respeita a conveniência e a oportunidade de natureza pública.

Meirelles (2003) ao abordar o princípio da moralidade na administração, salienta que o administrador público quando em atuação não deve apenas observar aquilo que é legal ou ilegal, mas também, julgar de acordo com o que se mostra honesto e desonesto. Seu olhar vai portanto, além da letra fria, mas julgará a partir de pressupostos morais que devem estar inseridos quando da efetivação de atos administrativos.

O servidor público que se vê em desvio de função está diante de um abuso por parte da administração, o que torna o ato administrativo imoral, tendo em vista atentar contra o interesse público, quando eivado de personalismo particularista que se sobrepõem aos interesses da coletividade.

O princípio da eficiência, que se configura como um dos mais modernos da administração exige que a atividade pública além de realizada com presteza e perfeição, preocupe-se também com o rendimento funcional. Nesse sentido, já não se atém apenas a cumprir com a legalidade, mas com os resultados das ações no atendimento do interesse social, que perpassa a própria atividade do servidor público (MEIRELLES, 2003).

Entende-se que para ser eficiente, "exige primeiro da Administração Pública o aproveitamento máximo de tudo aquilo que a coletividade possui, em todos os níveis, ao longo da realização de suas atividades. Significa racionalidade e aproveitamento máximo das potencialidades existentes" (CARDOZO, 1999, p.26).

Como demonstrado anteriormente, o desvio de função é condenado sob a luz da Constituição Federal de 1988, da Lei de Improbidade Administrativa n° 8.429/1992, além de julgados do Supremo Tribunal Federal e demais legislações correlatas, analisadas e esmiuçadas sob os olhares de doutrinadores do direito administrativo brasileiro.

2.2 O GERENCIALISMO NO CONTEXTO DAS TEORIAS ADMINISTRATIVAS

Em que pese a Teoria Burocrática desenvolvida por Max Weber em meados dos anos quarenta do século passado, sofrer diversas críticas seja pelo excesso de racionalismo, ou mesmo pelo centralismo no documento em detrimento da pessoa durante o processo (LACOMPE, 2009), há que se destacar que a busca pela eficiência que se encontra subjacente a esta teoria trouxe contribuições significativas ao fazer administrativo.

Weber (1982) propôs um modelo de administração que perseguia principalmente a eficiência da máquina pública. Este processo estava assentado em alguns pressupostos

relevantes, dos quais estão elencados no Quadro 1, a seguir, aqueles diretamente relacionados ao objeto deste estudo, a saber: especialização da administração; profissionalização da administração; competência técnica e mérito. Este corolário forma o alicerce que daria suporte ao surgimento de uma teoria administrativa que aliava a busca pela eficiência da gestão privada, às necessidades da administração pública.

Quadro 1 – Pressupostos Weberianos para eficiência burocrática.

Pressuposto	Descritiva
Especialização da administração	A especialização entendida em Weber está relacionada a busca pela eficiência a partir de parâmetros que estabeleçam claramente as funções e a distribuição destas dentro da máquina administrativa. As funções dos órgãos, como também a definição clara das atividades desenvolvidas pelos agentes administrativos possibilitam melhor fluidez dos trabalhos.
Profissionalização da administração	A eficiência administrativa pressupõe a substituição da ótica voluntarista para a dimensão profissional do pessoal envolvido com as atividades. Um corpo burocrático profissionalmente envolvido com a gestão pública, exclusivamente dedicado as atividades de cunho administrativo e dignamente remunerado, possibilita melhores resultados.
Competência técnica	Os resultados a serem buscados pela administração púbica serão viabilizados por meio de um corpo técnico preparado para desempenhar as atividades que se propõem. Nesse sentido, há que se possibilitar os meios necessários a fim de se garantir competência no desenvolvimento das atividades relativas à gestão execução da máquina administrativa.
Mérito	A qualificação do corpo técnico na dimensão weberiana pressupõe a ocupação dos cargos tendo como critério o desempenho do servidor apto para cada atividade. Em outras palavras, o critério meritocrático a ser utilizado como mecanismo de formação do corpo técnico, possibilita a constituição de quadros prontos a dar respostas rápidas, eficientes e propositivamente eficazes.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Weber (1982).

Dos pontos fortes encontrados na Teoria Burocrática de Weber, o conteúdo do Quadro 1 nos oferece condições de refletir sobre alguns deles. Weber (1982) destaca a racionalidade como ponto central. A racionalidade entendida do ponto de vista weberiano como um instrumento na busca pela eficiência, separando o indivíduo da função. Daí entender-se a especialização da administração como um fator que permite mensurar a partir de critérios técnicos, o papel de cada elemento dentro do aparato administrativo. A partir desta mensuração, é possível definir as funções dos sujeitos que estão inseridos no processo, de

forma a controlar as atividades, checando periodicamente os procedimentos a fim de se preservar a fluidez.

Como resultado, temos um processo administrativo onde as rotinas são profundamente conhecidas e controladas, tornando-se previsíveis, sendo os profissionais envolvidos nestas atividades, conhecedores dos procedimentos, tornando o fluxo mais ágil e confiável.

Além disso, com a profissionalização e adição de critérios meritocráticos na composição do quadro, se evita o compadrio na ocupação das vagas, tornando a escolha do profissionais um processo impessoal, que privilegia a competência em detrimento de relações pessoais. Daí a valorização do concurso público como instrumento de seleção, além da capacitação dos profissionais envolvidos com a gestão serem pontos valorizados dentro desta teoria.

Na história do Brasil, modelos de gestão administrativas foram adotados como sendo parâmetros para implantação de uma administração pública moderna e eficaz. O Quadro2 mostra as principais escolas de referência em gestão adotadas pelo nosso país, delineando um traçado histórico:

Quadro 2 - Escolas de administração no decorrer do tempo.

Escola	Período	Características
Ibérica	Do descobrimento até hoje	O formalismo cartorial, além da forte influência jurídica e formal na administração brasileira.
Americana	Da década de 30 a 60	Forte influência na implantação e estabelecimento de cursos de administração pública no âmbito do ensino superior. Movimento liderado pela Fundação Getúlio Vargas.
Francesa	Após a redemocratização	Tentativa de se formar uma estrutura de carreira e uma escola de elite, com o intuito de constituir um corpo técnico qualificado em gestão pública.
Inglesa	Governo Fernando H. Cardoso	Implantação das características da administração gerencial, com a reforma da Escola Nacional de Administração nos moldes da *Civil Service College*

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Farias e Gaetani (2002).

Historicamente o Brasil tem sido marcado por um ranço burocrático herdado da sua colonização ibérica. Notadamente Portugal inseriu na cultura administrativa do país características que até hoje permeiam as práticas de gestão, dentre elas, o rígido controle documental manifesto pela necessidade de formalização dos atos, além de um rigor jurídico que tem se traduzido em uma máquina cujas engrenagens funcionam com dificuldade.

A ocupação por meio das capitanias hereditárias, que como o próprio nome sugere, favoreceu a continuidade da influência política/econômica de um grupo sobre um determinado território, proporcionando o enraizamento dos ideais patrimonialistas. Por esta visão o administrador entende que público e privado se confundem. O patrimonialismo é autoritário, conservador se contrapõe, ao mesmo tempo que enfraquece o poder público na medida em que favorece "a não-profissionalização e a tendência intrínseca à corrupção do quadro administrativo, tudo isso contribui para tornar a eficiência governamental altamente problemática no patrimonialismo"(CAMPANTE, 2003), como explicitado no Quadro 3 a seguir:

Quadro 3 - Características do patrimonialismo

Característica	Descritiva
Indistinção entre público e privado	A *res publica* se confunde com a *res principis*. O soberano usa os recursos públicos como se seu o fossem. Há portanto, uma apropriação daquilo que é coletivo em favor de interesses particulares. Nesse sentido, tudo o que se refere à máquina administrativa perde o caráter comum e toma contornos privados, incluindo-se aí os cargos públicos, que nesse contexto se convertem em moedas de troca.
Ausência de tradição contratualista formal	A palavra do soberano se sobrepõe ao documento. O patrimonialismo subjuga a formalidade legal aos acordos e conchavos motivados por interesses pessoais, que se estabelecem a partir da troca de favores a fim de atender necessidades particulares.
Governo personalista	A figura do governante extrapola a administração. Seu governo é marcado por ações que tomam conotação pessoal. Os atos administrativos são eivados de personalismo e autopromoção. Existe uma preocupação constante em se potencializar a ideia do governante como aquele que em última análise é o responsável pelos pontos positivos da administração.
Predomínio do poder executivos sobre os demais poderes	O centralismo administrativo leva a um enfraquecimento dos demais poderes. Estes precisam se submeter aos caprichos do governante e assumem papel coadjuvante dentro da administração. Elementos como o continuísmo administrativo e o hábito da troca de favores potencializam esta situação de dependência e subserviência.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Campante (2003).

Traços do patrimonialismo, expostos no Quadro 3 como o compadrio político enquanto forma de ocupação de cargos públicos são marcas da administração brasileira, muito embora tenham havido esforços no sentido de se diminuir o poderio deste tipo no aparelhamento do Estado, por meio das chamadas "reformas administrativas".

O patrimonialismo na administração pública nacional pode ser entendido também pelo prisma emprestado de Holanda (1995, p.50) ao analisar o espírito cordial do brasileiro:

> O quadro familiar torna-se tão poderoso e exigente que sua sombra persegue os indivíduos mesmo fora do recinto doméstico. A entidade privada precede sempre neles a entidade pública. A nostalgia desta organização compacta, única, intransferível, onde prevalecem necessariamente as preferências fundadas em laços afetivos, não podia deixar de marcar nossa sociedade, nossa vida pública, todas as nossas atividades. (HOLANDA, 1995, p. 50)

A cordialidade que persegue o nativo faz com que a noção de coisa pública se confunda com aquilo que pertence a esfera particular. Esse traço da personalidade que Holanda (1995) chama de "cordial" denota característica que irá permear as relações internas das organizações e favorecer inclusive a formação do quadro de pessoal da administração pública.

A partir da abordagem sociológica de Faoro (1993) podemos entender que o patrimonialismo impregnado na cultura organizacional brasileira reflete uma relação estamental entre as classes dominante e dominada. A primeira exercendo uma relação íntima com o poder estabelecido, imprimindo a esse poder uma marca personalista e exclusivista, como forma de instrumentalizar a máquina administrativa em favor próprio.

A República Nova que está relacionada com a chegada de Getúlio Vargas ao poder nos idos de 1930 marca um momento de ruptura entre a administração pública e as estruturas oligárquicas que até então detinham o poder político/econômico. A reforma administrativa proposta por Vargas tinha suas bases no modelo burocrático Weberiano. Essa reforma veio em contraposição ao patrimonialismo existente e se mostrou como uma alternativa eficaz em busca da eficiência do serviço público, bem como o fim da corrupção. Essa reforma não foi concluída até os dias de hoje e não venceu inimigos da administração como o clientelismo (BRESSER-PEREIRA, 2007).

O Regime Militar trouxe uma segunda reforma administrativa baseada, sobretudo, no âmbito da máquina. Conceitos como a descentralização, que nada mais foi do que a intensificação da influência estatal na economia e na sociedade, exercendo um controle absoluto e autoritário. Ainda, segundo Bresser-Pereira (2007), esse modelo não conseguiu por fim ao ranço do clientelismo, da burocracia e da ineficiência do serviço público, azeitado por uma cultura de corrupção e ineficácia.

Para Farias e Gaetani (2002) a palavra de ordem da reforma administrativa implementada no período de 1964 a 1988 foi descentralização. Com o surgimento das empresas estatais, surgiu também um corpo técnico-burocrático que proporcionou a criação

de “ilhas” de excelência em contraste com órgãos totalmente entregues ao clientelismo e a corrupção, tudo sob o manto burocrático. A descentralização administrativa proposta pelo governo contrastava com a forma centralizada e autoritária pela qual o país era governado, resultando pouco exitosa.

Faz-se necessário observar que tanto a reforma administrativa em padrões burocráticos de Vargas, quanto a de moldes desenvolvimentista - intervencionista dos militares foram instituídas em períodos ditatoriais, com ínfima participação popular, e já no final dos anos oitenta do século passado mostrava sinais de desgaste, tendo em vista não fornecer respostas às necessidades sociais. O país apresentava um quadro de pessoal inchado, composto por profissionais desmotivados e improdutivos, além de serviços públicos ineficientes, caros e que refletiam a ferrugem da máquina pública brasileira.

Há que se observar ainda, que nesse período a entrada no serviço público por meio de concurso era ínfima (cerca de 10%), sendo que a maior parte do efetivo a serviço do estado era recrutado em arranjos políticos ou administrativos que a princípio se configuravam em provisórios, para posteriormente serem transformados em definitivos (FARIAS; GAETANI, 2002).

2.3 O GERENCIALISMO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.

Bresser-Pereira (2001, p.47) afirma que “o gerencialismo é visto como um conjunto de ideias e crenças que tomam como valores máximos a própria gerência, o objetivo de aumento constante da produtividade, e a orientação para o consumidor”. Esse enfoque surgiu com mais força na administração pública no governo de Margareth Thatcher em 1979, na Inglaterra. Os resultados foram positivos em um quadro econômico difícil pelo qual passava o mundo naquele momento. Esse sucesso chamou a atenção da comunidade internacional para as medidas tomadas no Reino Unido, que tinham como características a austeridade das contas públicas, aliada ao implemento de modelos importados do setor privado.

Dentre as características da Teoria Gerencial, explicitadas no Quadro 4, encontra-se a presença de elementos da administração privada introduzidas na esfera pública, entendendo que o foco das ações sejam a satisfação última do interesse público. Este fato se deu pelo sucesso alcançado pelos avanços práticos e teóricos desse setor da sociedade no século XX.

Quadro 4 - Características do Gerencialismo

Característica	Descritiva
Orientada para o cidadão e para obtenção de resultados.	Ao contrario da burocracia, o foco das ações da teoria gerencial está na busca de resultados satisfatórios e em atender as demandas do cidadão. Os processos de controle são vistos como antecedentes no sentido de se evitar o nepotismo e a corrupção.
Políticos e funcionários públicos são dignos de graus de confiança	Os elementos que fazem funcionar a engrenagem da administração pública estão sob a égide do controle de desempenho, não dos processos como na burocracia. O gerencialismo defende a implantação de instrumentos como a delegação e a transferência de responsabilidades aos responsáveis pelas gestão pública.
Descentralização e incentivo à criatividade e intervenção.	Com foco no desempenho, o gerencialismo promove a participação ativa e produtiva dos atores administrativos como forma de enriquecer a gestão pública, baseado em instrumentos de aferição de desempenho e produtividade.
Uso do contrato de gestão.	O contrato de gestão é um termo de instrumento que promove a delegação de atividades não exclusivas do Estado para entidades que podem explorá-las de modo a satisfazer as necessidades da sociedade.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Bresser-Pereira (2001).

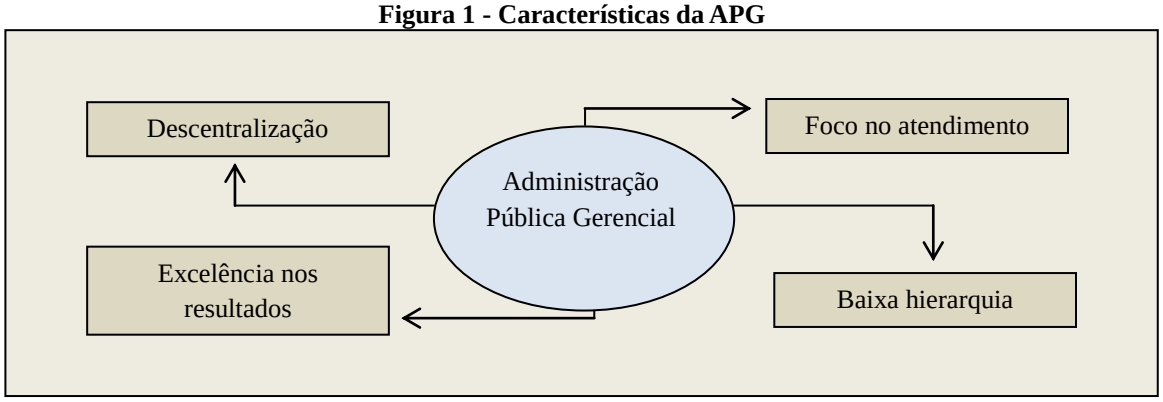
O conteúdo do Quadro 4 nos permite observar os principais pontos no que tange ao gerencialismo enquanto teoria que busca a partir da maximização dos recursos disponíveis no Estado, proporcionar uma maior eficiência na prestação dos serviços, entendendo que o grande objetivo é a busca da satisfação das necessidades dos cidadãos que dentro desta perspectiva são o foco de toda ação estatal.

A Administração Pública Gerencial (APG) ou *New Public Manegement* se caracteriza como pós-burocrática, e está historicamente localizada como uma transição entre o modelo antiquado, engessado por vícios e desvios daquilo que Weber defendeu como burocracia (CARDOSO, 2007), e se apresentou como uma nova abordagem da administração pública. São incorporados a essa nova visão valores como descentralização, foco no atendimento, excelência nos resultados e baixa hierarquia.

A Figura 1, a seguir, traz como conteúdo as características deste tipo de administração, que busca em última análise a satisfação do cidadão que passa a ser visto como o alvo das ações desenvolvidas pelo Estado. Diante disto, elementos como descentralização, foco no atendimento, excelência nos resultados, além de uma baixa hierarquia, passam a ser fundamentais como eixos norteadores.

A inserção destes elementos no interior das organizações faz com que a administração pública passe a ser encarada sob um novo viés que leva em consideração a busca pela eficiência, que vem se constituindo como princípio característico da *new public manegement.*

Figura 1 - Características da APG



Fonte: elaborado pelo autor com base em Bresser-Pereira (2001)

Além dos eixos já destacados, há a preocupação com a constituição de um corpo burocrático, altamente especializado, em constante processo de qualificação e avaliação, comprometido com resultados e excelência no serviço público. Nesse sentido, Cardoso (2007) afirma que a própria estabilização da economia passa também por um funcionalismo que apresente resultados, em outras palavras, seja eficiente.

Essa eficiência está pautada no combate ao nepotismo, ao clientelismo que há anos infecta o funcionalismo público brasileiro. A Administração Pública Gerencial defende a formação de um quadro de servidores recrutados a partir de princípios meritocráticos, com a realização de concursos públicos periódicos e formação continuada dos quadros, em outras palavras, deve se buscar a profissionalização da administração.

A profissionalização do serviço público, segundo Farias e Gaetani (2002) implica entre outras coisas, a consolidação do Estado democrático, a estabilização da economia e uma inserção competitiva do Brasil no mercado internacional a fim de propiciar ao país um lugar de liderança na América Latina e de respeito no restante do mundo.

A crise econômica internacional que atingiu os países do Leste Europeu e os da América Latina, em fins da década de oitenta do século passado, provocou mudanças nos sistemas de governo e trouxe à tona mais uma vez a discussão sobre o papel do Estado e o seu tamanho. Uma onda de redemocratização varreu a América Latina, quando ditaduras foram derrubadas e países voltaram a escolher seus representantes pelo voto. O Brasil participou deste momento e com a volta da democracia a questão do tamanho do Estado e sua eficiência, passaram a ser tema de reflexão (QUEIROZ, 2011).

A crise econômica brasileira da década de setenta e oitenta tem três causas principais: a fiscal; a forma de intervenção estatal; e a forma de organização do Estado (QUEIROZ,

2011). A partir da leitura do Quadro 5, pode-se entender a configuração desta crise do Estado como fomentador do desenvolvimento nacional.

Quadro 5 - Elementos da crise do modelo de Estado

Elementos da crise do Estado	Efeitos característicos	Disfunções produzidas	Soluções preconizadas
Crise fiscal	Perda de crédito público; elevada dívida pública; déficit da poupança pública; indisciplina fiscal decorrente de populismo.	Queda da capacidade de investimento em políticas públicas; instabilidade da moeda; queda do investimento privado externo e interno.	Ajuste fiscal
Crise da forma como intervém na economia	Excessiva ou desnecessária participação em atividades de mercado, dado o modelo protecionista de substituição de importações já ter se esgotado; existência de graves deficiências na execução de atividades e serviços exclusivos de Estado.	Desequilíbrio dos preços relativos da economia; queda de competitividade no mercado internacional; oferta insuficiente e inadequada dos serviços públicos básicos.	Liberalizar o comércio; privatizar; publicizar; desregulamentar; reduzir o Estado nas suas funções de produtor de bens e serviços; fortalecer a participação do Estado no financiamento de atividades nas quais externalidades ou direitos humanos básicos estejam envolvidos; promover a competitividade internacional das indústrias locais no mercado globalizado.
Crise da forma como é administrado	Encontra-se capturado por interesses privados; burocracia com baixa ou nenhuma qualificação.	Clientelismo, fisiologismo, nepotismo, empreguismo elevado, *rent seeking**[1], governança e governabilidade precárias.	Reforma administrativa visando reconstruir o aparelho de Estado para recuperar sua capacidade de governabilidade e de governança. Proteção da *res* pública contra sua privatização por parte de interesses privados e contra outras atividades de *rent seeking*.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Queiroz (2001).

.

Com o Estado em crise, “engessado”, com capacidade quase nula de dar respostas efetivas às demandas sociais, em um contexto de democracia recente, ganharam força no Brasil a influência do ideário gerencialista, influenciado fortemente pelo sucesso das reformas estruturais implementadas no Reino Unido (BRESSER-PEREIRA, 2001).

A reforma do Estado (ou reforma pública gerencial) no Brasil foi iniciada pelo ministro Bresser Pereira em meados da década de noventa, e tinha como objetivo modernizar a gestão como instrumento de legitimação do executivo ante a sociedade, que ansiava por melhorias nos serviços públicos (BRESSER-PEREIRA, 2007).

[1] Expressão referente à tomada do Estado por setores privados com objetivos de se obter rendas

Como um dos eixos norteadores dessa reforma, estava a continuação da *civil service reform*, que consistia na prática do fortalecimento das carreiras de Estado, pautada na realização de concursos públicos anuais para cargos da alta burocracia. Segundo Farias e Gaetani (2002), entre meados dos anos noventa e dois mil e dois, o Estado brasileiro começa uma lenta reforma na política de recursos humanos, explicada pelos gastos com pessoal no que tange a receita corrente líquida, que no ano de 1995 era de 56,2% e passou para 28,8% em 2002. Ainda, segundo os mesmo autores, houve um aumento da qualificação dos servidores, uma vez que os de nível superior que em 1997 representavam 34,3% do total da força de trabalho, passaram a representar 39,3% em abril do ano de 2002 (FARIAS; GAETANI, 2002).

Estes números demonstram um processo de modernização da máquina pública por meio do fortalecimento da burocracia, tendo como objetivo aumentar a eficiência da administração pelo viés de um esforço que inseria a formação de um corpo técnico qualificado e em sintonia com as necessidades de maior eficiência estatal exigidos pela sociedade moderna.

A maximização dos recursos humanos disponíveis segundo Teixeira *et al*.(2010), é um mecanismo de aperfeiçoamento da máquina pública no sentido de transformar o desempenho individual em um diferencial estratégico. Esta análise do uso racional e competitivo da mão-de-obra recebe o nome de Gestão Estratégica de Pessoas (GEP).

Dentro da visão gerencialista no que tange à políticas de recursos humanos, a GEP proporciona por parte do servidor, o uso de ferramentas quais sejam, o conhecimento, a criatividade, a inovação, e flexibilidade e a adaptação, comumente utilizados no meio empresarial como incremento ao desenvolvimento das atividades no setor público.

Introduzir o gerencialismo na administração pública subentende provocar mudanças estruturais profundas em vários segmentos da máquina a fim de se prover os resultados esperados. Dentro da visão gerencial, os Estados modernos contam com quatro setores: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não exclusivos, e a produção de bens e serviços para o mercado (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Para fins deste trabalho nos concentraremos no aspecto “núcleo estratégico” tendo em vista a carreira em questão estar situada nessa área da administração. O núcleo estratégico nas palavras de Bresser-Pereira (2001) se constitui entre outros atores, do chefe do poder executivo acompanhado da “cúpula dos servidores civis”. Em nível federal, a incorporação de servidores de carreira para compor o núcleo estratégico do governo proporcionou um

incremento na capacidade de elaborar, implementar e acompanhar as políticas públicas (LEVY, 2002).

O Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) definiu servidores públicos que ocupam carreira de Estado no âmbito da visão gerencial, como sendo aqueles cujas ações estão voltadas para atividades exclusivas do Estado, em outras palavras, ações que envolvem a formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas, além das atividades que pressupõem o poder do Estado (BRASIL, 1997).

O núcleo estratégico dentro da visão gerencial do Estado deve ser fortalecido a partir de uma política de valorização do quadro de pessoal efetivo, com qualificação permanente e realização de concursos periódicos, além de vencimentos que tornem a carreira dinâmica e atrativa. Em nível federal essas medidas foram implementadas a partir de 1997 por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1997) liderado pelo Ministro Bresser Pereira durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso.

Nas palavras de BRESSER-PEREIRA (2007), o plano diretor possibilitou uma reorganização administrativa, com o agrupamento de informações, além de um fortalecimento das carreiras típicas de Estado. Não se trata de uma substituição do modelo burocrático pelo gerencial, mas um “aperfeiçoamento” proposto pelo MARE. Segundo Abrucio (1997), dois aspectos são importantes de serem analisados no âmbito desta reforma: a política de capacitação continuada dos servidores, e o “ideal meritocrático” revitalizado no âmbito do serviço público brasileiro.

A política de capacitação de servidores atende a uma das premissas do gerencialismo. Uma vez que os profissionais atuantes no núcleo estratégico precisam de uma visão holística da administração, a qualificação é peça chave para a maximização do potencial disponível personificado nos servidores. A descentralização da administração pública reforça a necessidade de uma visão estratégica por parte dos servidores públicos, exigindo alta qualificação e visão gerencial, o que propiciará uma ação empreendedora dos atores públicos pertencentes ao núcleo estratégico.

A capacitação dos servidores públicos é etapa necessária para o sucesso das políticas públicas no âmbito da visão gerencial, sendo explicitada pelo MARE em seu documento voltado para a política de recursos humanos, transcrito a seguir:

> Para garantir que as políticas governamentais sejam traduzidas em resultados, será necessária a constituição de um núcleo de servidores de carreira cuidadosamente desenvolvidos para supervisionar o processo. O novo papel do Estado pressupõe assim, o fortalecimento das carreiras voltadas para a formulação, controle e avaliação de políticas públicas, bem como, para atividades exclusivas do Estado.

> Uma vez que as novas funções estão relacionadas com decisões estratégicas do Estado, as carreiras a serem fortalecidas são as de nível superior, associadas ao desempenho de tais competências. (BRASIL, 1997, p.11).

O maciço investimento em qualificação dos quadros voltados para ações de Estado é parte integrante das metas a serem alcançadas para o bom andamento das políticas desenvolvidas pelos governos. A necessidade de um Estado que forneça serviços de qualidade ao cidadão/contribuinte passa pelo recrutamento e aperfeiçoamento de pessoal com visão generalista, em condições de pensar a gestão pública em termos macros.

No que tange ao espírito meritocrático, este se configura como outro elemento importante da teoria gerencial voltada para administração pública. A meritocracia consiste no reconhecimento de habilidades e capacidades das pessoas independentemente de seus laços de parentesco ou afinidade político/partidário com outras pessoas.

Barbosa (2006) define meritocracia como sendo o resultado de um conceito sociológico no âmbito da cultura organizacional, que define as qualidades dos indivíduos dissociados de sua trajetória de vida e de suas relações com outros, como por exemplo, laços de parentesco ou filiação. Ela acrescenta que o termo pode ser visto por dois prismas: um negativo, e outro afirmativo.

Na dimensão negativa, ele surge como um ideário que rejeita todas os benefícios trazidos pelos laços de parentesco ou outras formas de influencia que fogem às qualidades pessoais e profissionais do sujeito. Nesse aspecto, não leva em conta fatores externos como a origem, a posição social dos indivíduo que estão em uma situação de concorrência por uma “posição ou direito” (BARBOSA, 2006).

No âmbito afirmativo, entende-se a meritocracia como um conjunto de fatores relacionados às habilidades, talentos e esforços das pessoas em busca de obter recompensas, entendendo-se que nesse aspecto não há consenso, tendo em vista que as pessoas tendem a desconsiderar fatores tais como oportunidades oferecidas, projeto político, influencia do poder e outros elementos que precisam entrar nessa análise.

A meritocracia entendida como elemento pertencente ao ideário gerencial se configura como instrumento necessário para a composição do quadro burocrático das organizações. Os instrumentos de mensuração de desempenho associados ao esforço individual, capacidade de iniciativa e aptidão gerencial, proporcionam oportunidade para que a máquina administrativa seja composta por indivíduos capazes de dar respostas rápidas, eficientes e eficazes aos desafios da administração pública.

2.4 O FATOR MOTIVACIONAL

O conceito de motivação tem recebido diferentes definições no decorrer do tempo e dependendo do enfoque que se dá ao símbolo linguístico. Bergamini (2008) conceitua motivação como sendo uma força de propulsão cujas fontes estão geralmente escondidas em cada indivíduo. Segundo Bergamini (2008) motivação seria a força propulsionada pelos interesses particulares das pessoas.

Maslow (1996) define motivação como a interação entre o indivíduo e tudo aquilo que está ao seu redor. Em outras palavras, a motivação está relacionada às condições materiais disponíveis para o desempenho das atividades do sujeito. Quanto mais estas condições forem favoráveis, maior será o nível de motivação.

A questão motivacional dentro das organizações tem sido objeto de estudo e chamado a atenção dos pensadores da administração pública bem como dos governos, como fator intrinsecamente ligado à produtividade e ao bem estar do servidor público. Assunto que antes se encontrava restrito ao ambiente das organizações privadas, tem recebido um olhar mais atento por parte dos gestores públicos, tendo sido cada vez mais relacionado como fator determinante quando se procura mensurar a eficiência da máquina administrativa.

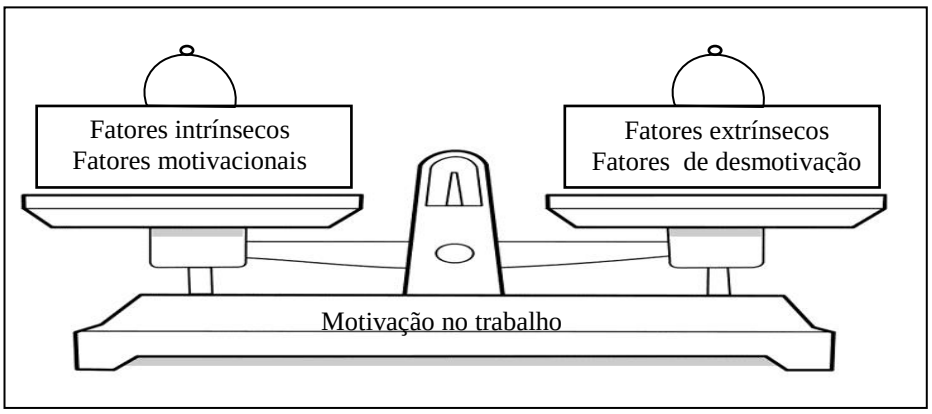
Segundo Tamayo e Paschoal (2003, p. 44) “a motivação no trabalho, por exemplo, manifesta-se pela orientação do empregado para realizar com presteza e precisão as suas tarefas e persistir na sua execução até conseguir o resultado previsto ou esperado”. Funcionários desmotivados tendem a serem menos produtivos, ocasionando queda de eficiência e eficácia nas organizações nas quais estão inseridos.

A Teoria Bifatorial de Motivação - Higiene (PÉREZ-RAMOS, 1990) designa a motivação para o trabalho em dois fatores: os intrínsecos e os extrínsecos (fatores de higiene). Ambos funcionam como uma espécie de balança que, quando em equilíbrio, favorecem a proatividade e o bem estar dos colaboradores no seio das organizações.

Importante observar que tanto os fatores de motivação, quanto os de desmotivação, cada qual em sua dimensão, exercem influência significativa sobre os indivíduos, fazendo-os mais propensos a uma atitude positiva acerca de sua função dentro da organização (PÉREZ-RAMOS, 1990).

A figura 2 mostra a correlação entre estes fatores que atuam sobre a pré-disposição do indivíduo para desenvolver atividades laborais. A motivação ou a falta dela, portanto, pode ser estimulada a partir da preponderância dos fatores extrínsecos, conforme se observa na Figura 2.

Figura 2- Teoria Bifatorial de Motivação - Higiene



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Pérez-Ramos (1990).

A teoria motivacional (PÉREZ-RAMOS,1990) se classifica dentro da categoria deste ramo do conhecimento denominado Teorias de Conteúdo (BERGAMINI, 2008). As teorias que se encontram nesta categoria definem o nível de motivação a partir de fatores intrínsecos aos sujeitos, ou estão naquilo que está ao seu redor. Neste aspecto os fatores motivacionais possuem caracteres intimistas, ou seja, pessoais. Entre eles podem ser citados elementos como: realização, reconhecimento, senso de responsabilidade, amadurecimento pessoal, entre outros.

Por outro lado, os fatores de caráter extrínsecos são os que refletem elementos que provocam baixa motivação para as atividades organizacionais. Estes fatores se caracterizam por pertencerem mais ao ambiente externo que ao sujeito. Dentre estes fatores Pérez-Ramos (1990) elenca: o sistema de salário, o relacionamento entre os membros da organização, os estilos de supervisão, entre outros.

Entendeu-se para fins deste trabalho, que a teoria Bifatorial de Motivação oferecia elementos teóricos suficientes para auxiliar no entendimento do fenômeno do desvio de função na carreira estudada. Ao se analisar o contexto das organizações, além dos aspectos subjetivos dos sujeitos participantes da pesquisa, poder-se-ia à luz da teoria motivacional proposta, traçar um quadro analítico consistente para construção de caminhos que levassem a um entendimento do fenômeno mais próximo possível da realidade.

A motivação do servidor que pertence a uma carreira de gestão de acordo com a Teoria Bifatorial de Motivação e a partir da observação da Figura 2, está na preponderância dos fatores intrínsecos sobre os fatores extrínsecos. A motivação nesse sentido é maior, quanto maior for a presença dos elementos relacionados à realização pessoal do sujeito.

Um servidor público que se vê alijado de seu direito de exercer as atividades do cargo para o qual prestou concurso após meses de estudo e concentração, abdicando muitas vezes de seu convívio familiar e outras formas de lazer, encontra nos "fatores extrínsecos" (HERZBERG, 1959; BERGAMINI, 2008; BRANDÃO, *et al.*, 2014) elementos de desarmonia motivacional que influenciam decisivamente no seu rendimento enquanto funcionário público.

Dentro desta perspectiva, podemos indicar além dos fatores extrínsecos citados anteriormente, o estranhamento entre o sujeito e as atividades apresentadas para desenvolvimento. O não reconhecimento do servidor como titular das ações propostas, causa inibição dos índices motivacionais implicados por aquilo que a Teoria Bifatorial de Motivação chama "fatores de manutenção" (PÉREZ-RAMOS,1990) ou de desmotivação.

Importante se faz entender o nível de motivação dos ocupantes do cargo de Gestor de Políticas Públicas, tendo em vista o seu desempenho como profissional ser influenciado pela sua motivação para com a carreira. Neste trabalho, procurou-se averiguar se após dez anos de criação da carreira, o seu contingente encontra-se motivado para os desafios que se apresentam no dia a dia das organizações onde estão atuando.

Neste mesmo diapasão o trabalho procurou entender se o fato de encontrar-se em desvio de função está relacionado à desmotivação para com a carreira. Até que ponto o desvio de função corrobora para a baixa motivação do servidor, e como a visão estratégica do setor de recursos humanos com relação à carreira colabora para este estado de coisas.

2.5 COMPETÊNCIAS E HABILIDADES DOS PROFISSIONAIS DA GESTÃO

O significado de competência utilizado corriqueiramente serve para designar a qualidade de alguém apto a desenvolver determinada tarefa (FLEURY; FLEURY, 2001). O seu antônimo guarda um sentido fortemente pejorativo, fadando seu signatário a uma situação marginal no ambiente profissional.

Para Le Boterf (1995), a competência é um conjunto de aprendizagens constituídas nas comunicações sociais, como também pelas avaliações às quais os sujeitos estão submetidos.

Segundo ele, a competência está relacionada à capacidade de organização, mobilização e transferência de conhecimentos no âmbito de uma determinada organização profissional.

A noção de competência está diretamente relacionada a uma ação. Saber agir, comunicar-se, integrar, transferir conhecimentos, produzir soluções, são exemplos de dimensões nas quais a competência se realiza. Para o indivíduo as competências agregam valor social (FLEURY;FLEURY, 2001) tendo em vista que sempre estão relacionadas às relações interpessoais.

Há que se observar que atualmente o debate sobre competência está direcionado para a adequação destas aos objetivos da organização, de forma que o desenvolvimento das competências deve estar a serviço da organização, e recebendo desta o *feedback* necessário para atualização.

Este processo torna-se um circulo virtuoso de retroalimentação que segundo Fleury e Fleury (2001) tornam os profissionais mais aptos a inserirem-se e contribuir com as organizações. No caso específico dos GPP's as competências necessárias para atuação no núcleo estratégico do Estado do Acre, passa pelo empoderamento destas competências.

No Quadro 6 constam as competências necessárias para o profissional inserido em uma organização moderna, que precisa se adequar às necessidades contemporâneas. É neste tipo de organização que o GPP precisa se enxergar como profissional, dada a complexidade dos desafios postos por uma sociedade em constante mudança.

Quadro 6 – Elementos de desenvolvimento de competências

Dimensão	Descritiva
Saber agir	Saber o que e por que faz. Saber julgar, escolher, decidir.
Saber mobilizar recursos	Criar sinergia e mobilizar recursos e competências.
Saber comunicar	Compreender, trabalhar, transmitir informações, conhecimentos.
Saber aprender	Trabalhar o conhecimento e a experiência, rever modelos mentais; saber desenvolver-se.
Saber engajar-se e comprometer-se	Saber empreender, assumir riscos. Comprometer-se
Saber assumir responsabilidades	Ser responsável, assumindo os riscos e consequências de suas ações e sendo por isso reconhecido
Ter visão estratégica	Conhecer e entender o negócio da organização, o seu ambiente, identificando oportunidades e alternativas.

Fonte: Fleury e Fleury (2001)

A partir da análise do Quadro 6 é possível delinear um panorama das competências a serem desenvolvidas nos GPP's a fim de potencializar suas capacidades profissionais em um contexto organizacional complexo e em constante transformação. As dimensões apontam para a construção de competências necessárias para o desempenho das atribuições inerentes ao cargo.

A dimensão “saber agir” reporta a necessidade de antecipar-se às situações, no sentido de saber como agir no tempo certo, a partir de uma visão sistêmica (LE BOTERF, 1995). Este aspecto é importante uma vez que diante de uma crise, se faz necessário a escolha certa das alternativas de solução, baseada em um julgamento criterioso em busca de resultados satisfatórios. As organizações públicas estão em constante estado de “crise” diante dos desafios que se apresentam, e necessitam muitas vezes, de soluções urgentes.

A segunda competência exposta diz respeito à capacidade do profissional em agregar recursos e parcerias. A mobilização de recursos passa pela criação de uma sinergia agregadora, que reúne diferentes recursos e os colocam à disposição da máquina pública. Esta dimensão de competência se mostra necessária, na medida em que o profissional é capaz de congregar diferentes atores e recursos, principalmente em um contexto de sociedade organizada e globalizada, marcada fortemente pela interdependência.

A comunicação apontada no Quadro 6 como fator de competência, é importante no sentido de prover o GPP de recursos capazes de fortalecer sua capacidade de entender a linguagem da sociedade (FLEURY; FLEURY, 2001). A sociedade se comunica e esta forma de interação se modifica no decorrer do tempo. O profissional da gestão precisa estar atento a estas mudanças no sentido de se fazer ouvir e entender os atores sociais.

Na chamada “sociedade da informação” a capacidade de estar em constante aprendizado é uma competência necessária para a sobrevivência do profissional da gestão pública. A flexibilidade para aprender novos conceitos, entender a necessidade de desenvolvimento e a possibilidade de contribuição para criação de um clima organizacional que favoreça a troca mútua de informações, são características que precisam estar presentes nos profissionais que militam na carreira de GPP.

O comprometimento citado no Quadro 6 está relacionado com a capacidade de envolvimento do profissional com os desafios da gestão. O desenvolvimento desta competência tornará o GPP muito mais disposto a assumir riscos, a partir de um conhecimento técnico aprofundado. O engajamento nas pautas públicas levará o profissional a tomadas de atitudes, a busca de soluções e compartilhamento de informações e formação de parcerias que levem ao sucesso de políticas públicas e demais ações de governo.

Como consequência do ponto anterior, temos a dimensão que aborda a capacidade de assumir responsabilidades. O GPP é antes de tudo um líder. Está inserido em um contexto organizacional onde sua presença se mostra essencial e seu envolvimento com as questões públicas devem nortear suas ações profissionais. Dentro deste contexto, deve estar disposto a assumir riscos baseado em uma análise de duas dimensões: as decisões internas (da

organização) e externas (da sociedade). Cumprir prazos, metas estabelecidas de ações que estão sob sua responsabilidade fazem parte das competências a serem desenvolvidas.

A visão estratégica é uma dimensão de competência que busca o conhecimento do profissional acerca do seu fazer diário. O GPP deve conhecer profundamente a gestão pública, seus meandros e desafios. As possibilidades de intervenção, crescimento e limites devem estar claros. Nisso se constitui a visão sistêmica (FLEURY;FLEURY, 2001). Essa competência possibilitará ao profissional enxergar as oportunidades e riscos da organização, e é muito importante para aqueles que militam com políticas públicas e necessitam estar atentos às oportunidades de parceria, além de gerenciamento de captação e controle de gastos, entre outras habilidades.

Complementando este quadro, temos a contribuição de Ferri, Luchi e Bellon (2010) que trazem para o âmbito da gestão pública, dimensões a serem dominadas pelos profissionais da gestão, a saber: competências empreendedoras, competências técnicas, habilidades e atitudes, que serão detalhados posteriormente.

3 CONTEXTO E REALIDADE INVESTIGADA

O Estado do Acre é o mais ocidental do Brasil, localizado no sudoeste da região norte, abrangendo parte da Amazônia Legal. Faz fronteira com os Estados do Amazonas e Rondônia, e internacionalmente com Peru e Bolívia. De acordo com o último senso conta com uma população de 746.386 habitantes, a maioria (72,56%) residente na zona urbana (ACRE, 2013).

A administração pública é o setor da economia acriana que mais emprega, totalizando 42,97% da população economicamente ativa do Estado, conforme Tabela 1 a seguir. Em números absolutos, são 52.465 pessoas que estão desenvolvendo atividades dentro da máquina pública do Estado do Acre.

Tabela 1 - Número de empregos formais por atividade econômica.

Atividade econômica	2008	2009	2010	2011
Administração pública	46.890	48.273	57.764	52.465
Comércio	16.921	18.354	19.281	22.784
Serviços	18.669	20.469	23.955	27.306
Ind. de transformação	5.514	5.777	6.769	7.189
Construção civil	6.632	8.974	8.960	7.088
Agropecucária	2.881	2.928	3.260	3.115

Atividade econômica	2008	2009	2010	2011
SIUP*	1.018	1.025	978	1.054
Extrativa mineral	199	213	220	320
Total	98.724	106.013	121.187	121.321

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento. Acre em números 2011 (ACRE, 2013).
Nota (*) SIUP: Serviços Industriais de Utilidade Pública.

Ao analisar-se a Tabela 1 percebe-se um incremento na mão de obra absorvida pela administração pública no período de 2008 a 2011 na ordem de 11,88%. Esse percentual indica que mais de cinco mil pessoas entraram para o serviço público em três anos, quer seja por meio de concurso público ou por livre nomeação. Os números revelam um "inchaço" da máquina que não se reflete em políticas públicas de qualidade.

No subitem 2.1 são apresentados os dados relativos ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado do Acre, além de outros índices socioeconômicos que apresentam desafios a serem enfrentados pelo Estado, contrastando com o quadro funcional observado nos dados expostos na Tabela 1.

3.1 IDH E CONTEXTO ECONÔMICO/SOCIAL DO ESTADO DO ACRE.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado é classificado como médio pelas Nações Unidas, sendo o indicador atribuído de 0,663, o que coloca o Estado em décimo sétimo no ranking nacional e em penúltimo na região norte (ONU, 2013). O município de Jordão, localizado a 451 km. da capital Rio Branco está entre os sete piores índices de IDH do país (0,469).

Dos vinte e dois municípios, apenas cinco contam com sistema de esgoto consolidado. O Estado é um dos líderes em desperdício de água (55,9%), sendo que apenas 34,8% da população tem acesso a esgoto; menos de 40% tem acesso à água tratada, segundo levantamento realizado pelo Ministério das Cidades, por meio do Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos, instrumento do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), de 2014 (BRASIL, 2014).

A segurança é outro desafio a ser enfrentado pelas políticas públicas do Estado. Entre os anos de 2011 e 2012 houve um aumento de 54,2% no número de mortes provocadas por armas de fogo (WAISELFISZ, 2015). Dados da pesquisa nacional de vitimização (BRASIL, 2013) revelaram que 31,9% dos moradores da capital Rio Branco, declararam terem sofrido violência nos últimos doze meses, o que torna Rio Branco a terceira capital em índice de

violência urbana do país.

Além de todos os desafios já elencados, o Estado ainda sofre com uma dificuldade crônica na economia. A base econômica está assentada no governo do Estado que em última análise é o maior empregador da mão de obra economicamente ativa, conforme demonstrado na Tabela 1, acima. Não há um processo de abertura econômica em curso, e os investimentos na indústria ainda são tímidos e com maior aporte de recursos ainda advindos do governo estadual via financiamento de organizações bancárias (BID, BNDES entre outros).

Com a economia girando em torno do governo como grande empregador, a dependência do fundo de participação dos estados (FPE), que é a receita oriunda de repasses da União, se revela como principal fonte de onde todas as políticas públicas são viabilizadas. O PIB do Estado é o penúltimo dentre os entes federados (8,7 bilhões), na frente apenas de Roraima (IBGE, 2011). Esse estado de coisas é reflexo da dificuldade gerencial dos quadros do governo, dada a incapacidade de implementar políticas públicas de desenvolvimento sustentável e duradouro para o Estado.

A modernização da máquina administrativa do Estado do Acre passa por uma revisão do papel do governo como fomentador do desenvolvimento, ao mesmo tempo em que deve se enxergar dentro de um novo momento do capitalismo, o capitalismo global. Este não permite a existência de um governo patriarcal, inchado, que abraça todas as atividades, mas pelo contrário, chama o governo a tornar-se "menor, mais eficiente e mais voltado para o atendimento das demandas do cidadão" (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.29).

Na contramão da administração pública moderna, o aparelho estatal se mostra grande, oneroso e ineficiente. A organização administrativa do governo do Estado do Acre prevê a existência de vinte e duas secretarias. A administração indireta é composta de quatorze autarquias, nove fundações, cinco empresas públicas e seis empresas de economia mista. Além destes, há ainda no alto escalão, a "governadoria do Estado", que compreende: gabinete do governador, gabinete do vice-governador, secretaria de Estado da casa civil, gabinete militar, controladoria geral do Estado. Há também os chamados "órgãos de assessoramento", a saber: Conselho do Estado, Conselho da Defesa Social, Assessoria de Assuntos Indígenas, Assessoria da Juventude e Assessorias Especiais. Completando o quadro, há a Procuradoria Geral do Estado, a Defensoria Pública do Estado, e os "órgãos militares" que abarcam a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros (ACRE, 2015).

Nota-se que a organização administrativa encontra-se estabelecida sob um modelo "denso" de órgãos, o que afronta os princípios da administração pública gerencial. Podemos citar como exemplo de excessos a existência de secretarias de Estado como, por exemplo, a

Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres e a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos. Ora, entende-se de modo objetivo que a existência de uma secretaria cuja finalidade é cuidar dos direitos humanos, abrace também a causa das mulheres, assim como a dos jovens, dos negros e demais grupos fragilizados, tornando-se desta forma, dispensável a existência de uma secretaria voltada exclusivamente para a causa feminina. Portanto, seria razoável fundir a primeira na segunda, e dessa forma diminuir os gastos com pessoal, material e outras despesas administrativas.

Ao explanar acerca das falhas de governo, Queiroz (2011) ensina que em que pese os órgãos estatais serem legítimos, uma vez que se tornam desnecessários, podem e devem, em nome da eficiência e respeito ao Erário, serem eliminados. Este desenho ultrapassado de um Estado interventor ainda persiste no Brasil, mesmo após a segunda guerra mundial e em administrações, como o Acre, isso ainda se tornar mais flagrante.

Os denominados cargos em comissão (CEC), de livre nomeação, criados a fim de compor o quadro de servidores do governo, são classificados em ordem remuneratória que vai de um a sete, conforme explicitado no Quadro 7, a seguir. Dados disponíveis no site da transparência do Estado (ACRE, 2016)[2] apontam a nomeação de 1779 servidores nesta condição, gerando um gasto mensal para os cofres públicos na ordem de R$ 6.743.116,00 (seis milhões, setecentos e quarenta e três mil, cento e dezesseis reais).

Quadro 7 – Quadro remuneratório de cargos em comissão no governo do Estado do Acre

Cargo	Quantidade	Valor Unit (R$)	Valor total pago/mês (R$)
CEC-01	105	1.300,00	136.500,00
CEC-02	354	2.016,00	713.664,00
CEC-03	419	2.688,00	1.126.272,00
CEC-04	318	3.864,00	1.228.752,00
CEC-05	328	5.376,00	1.763.328,00
CEC-06	194	6.720,00	1.303.680,00
CEC-07	61	7.720,00	470.920,00
Total	**1.779**		**6.743.116,00**

Fonte: Governo do Estado do Acre/Portal da transparência (ACRE, 2016).

Os cargos de livre nomeação, como o próprio nome indica, são de caráter discricionário do chefe do poder executivo, dispensando o instrumento do concurso público. *A priori* deveriam ser utilizados em casos excepcionais de interesse público, no entanto, tornaram-se regra na esfera governamental nos três níveis.

Além dos CEC's existem ainda outros cargos que ocupam os escalões superiores da

[2] Acesso em 23 de maio de 2016.

administração pública estadual, também de livre nomeação, o que importa um custo a mais para os cofres já combalidos do Estado, conforme exposto no Quadro 8.

Quadro 8 - Cargos especiais de livre nomeação na administração do Estado do Acre

Cargo	Quantidade	Valor Unitário (R$)	Valor total pago/mês (R$)
Assessor especial	14	19.196,80	268.755,20
Assessor especial de coordenação	04	14.504,25	58.017,00
Diretor executivo	48	15.997,33	767.871,84
Total	**66**		**1.094.644,04**

Fonte: Governo do Estado do Acre/Portal da transparência (ACRE, 2016).

A análise dos Quadros 7 e 8 revela a situação atual da administração pública do Estado do Acre no que tange ao corpo técnico do alto escalão, justamente aquele responsável pela elaboração, implementação e acompanhamento de políticas públicas. Percebe-se que o número de nomeações para determinados cargos estratégicos, bem como os altos salários pagos pela administração pública, não se traduzem em serviços públicos de qualidade, haja vista os resultados alcançados pelo Estado já tratados anteriormente neste trabalho.

Os cargos dispostos nos Quadros 7 e 8 compõem aquilo que a administração pública gerencial denomina de "núcleo estratégico" da gestão (BRESSER-PEREIRA, 2001). A análise destes cargos ora expostos se mostra pertinente, na medida em que ao pertencerem ao núcleo estratégico do governo, passam a estar na órbita de funções de carreiras especificamente criadas com a finalidade de atuar neste nicho da administração, no caso em análise, os Gestores de Políticas Públicas.

Constata-se a partir da análise organizacional da administração pública do Estado do Acre, uma concorrência entre cargos que se encontram na mesma dimensão, mas que no entanto, não ocupam o mesmo espaço. No contexto atual os cargos elencados nos Quadros 7 e 8 estão funcionalmente muito mais próximos das atividades próprias do núcleo estratégico, ou seja, aquelas voltadas para a efetivação de políticas públicas, do que os próprios GPP's. Todavia, o pessoal envolvido em tais atividades à luz da teoria gerencial devem possuir "conhecimentos sólidos em disciplinas básicas, aferidos em concurso público" (BRASIL, 1997, p.32).

Outro ponto que chama a atenção são os valores pagos a tais cargos, que em muito são superiores aos percebidos pelos Gestores de Políticas Públicas, que recebem vencimentos bem mais modestos, muito embora tenham preenchido todos os requisitos no tocante à qualificação e demais exigências para investidura quando da entrada por meio de concurso

público.

A prática da livre nomeação remonta a fortes resquícios do patrimonialismo que persiste no seio da administração pública, como forma de legitimar e dar suporte ao poder político local. A *new public manegement* propõe a profissionalização do serviço público (FARIAS; GAETANE, 2002), que passa pelo enxugamento da máquina, com políticas de incentivo à capacitação dos servidores e a formação de um quadro permanente e comprometido com as ações de Estado.

Ao se formar um quadro com vínculo precário, se estabelece uma relação de clientelismo entre o governante e o governado, limitando a capacidade de iniciativa e pensamento crítico do servidor, que se vê apenas como uma peça passiva da máquina pública. Este tipo de relação empobrece a administração, produzindo servidores subservientes, acríticos que não encontram condições propícias ao desenvolvimento de suas potencialidades.

É oportuna a reflexão a respeito das diferenças entre carreiras de Estado e funções de governo. As carreiras de Estado são aquelas voltadas para as ações próprias do Estado, ou seja, atividades próprias da função finalística do Estado, e que perpassam governos. O cargo de Gestor de Políticas Públicas pertence a esta categoria, uma vez que sua criação pressupôs a formação de um corpo técnico burocrático e estável, voltado para as etapas de implementação das políticas públicas que vão além de projetos políticos situacionais. Por outro lado, o grupo formados por servidores públicos nomeados para cargos em comissão podem ser caracterizados como aqueles que prestam “funções de governo”.

Nas palavras do excelentíssimo Ministro do Supremo Tribunal Federal Luis Roberto Barroso “função de Estado exige distanciamento e imparcialidade. Função de governo exige lealdade e engajamento” (BRASIL, 2016, p. 76). O magistrado se refere à forma de relação com a gestão que se estabelece entre servidores públicos efetivos e de livre nomeação com o governante. Portanto, o servidor público que exerce função de Estado, deve manter um distanciamento e uma atitude imparcial com relação ao projeto político apresentado, agindo de forma crítica e coerente, no sentido de dar respostas eficientes e eficazes aos desafios propostos.

Em governos em que o número de servidores públicos de livre nomeação exorbita os cargos ocupados, ocorre uma relação precária entre os agentes públicos e os governantes. As políticas públicas são afetadas e a eficiência do Estado é comprometida. Este quadro, como exposto nos Quadros 7 e 8, se configura em uma realidade no Estado do Acre, onde o número de servidores de livre nomeação ao mesmo tempo que aumenta a influência de poder do chefe do executivo, minimiza a capacidade crítica e criativa dos servidores, comprometendo a

eficácia das políticas públicas.

O Estado do Acre demonstra em sua organização administrativa fortes traços do patrimonialismo, que se revela pelo número de servidores públicos com vínculo precário na máquina administrativa, estabelecendo relações clientelistas de subserviência. Esta situação contribui com o surgimento de anomalias administrativas, tais como o desvio de função em carreiras de Estado. A falta de profissionalização no trato do serviço público é evidenciada pela ausência de concursos públicos periódicos, ausência de critérios meritocráticos para promoção, que venham a proporcionar uma racionalidade dos gastos públicos e uma maior transparência das ações administrativas governamentais (CAMPANTE, 2003).

Um corpo burocrático treinado, bem remunerado, com um nível de independência adequado, de caráter autônomo, e principalmente, uma visão holística da *res* pública, conforme ensina Queiroz (2011), é fundamental para o fortalecimento do estado democrático de direito, principalmente no que tange aos mecanismos de implantação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas.

Ainda segundo Queiroz (2011), o preenchimento de determinados cargos estratégicos na administração pública por pessoas que não possuem perfil e qualificação adequados, comprometem profundamente o desempenho das organizações públicas e aponta a fragilidade das políticas implementadas pelos gestores. Este tipo de situação não ocorre nas organizações particulares, que por sua vez buscam os mais capacitados para gerenciar os projetos desenvolvidos como forma de garantir o bom desempenho.

Os CEC’s ocupam um campo de abrangência dentro da administração pública do Estado do Acre. Os CEC’s 01 a 03 desempenham funções técnicas-administrativas, enquanto os CEC’s 04 a 07 desempenham funções ligadas à gestão públicas propriamente ditas. Representam chefes de setores cujas atividades estão diretamente relacionadas com as políticas públicas desenvolvidas pelos órgãos governamentais. O núcleo estratégico do Estado é formado por cargos em comissão de livre nomeação, com um vínculo precário com o chefe do poder executivo.

A criação e o fortalecimento das carreiras de Estado atende à profissionalização do serviço público, além de colocar à disposição do governo, profissionais com conhecimento técnico e vínculo permanente que propiciem a continuidade das políticas públicas. Nesse sentido, a criação do cargo de Gestor de Políticas Públicas no governo do Estado do Acre foi um passo na busca por uma administração mais eficiente.

3.2 O DESVIO DE FUNÇÃO NA LEGISLAÇÃO ESTADUAL

Em nível estadual, o desvio de função é condenado pela legislação ao afrontar o inciso XVIII, do art. 167 da Lei Complementar n. 39, de 29 de dezembro de 1993, que trata do estatuto do servidor público estadual, que inclui no rol de proibições impor ao servidor " quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho" (ACRE, 1993, p.18). Ainda a referida Lei no seu inciso XVII imputa proibição ao gestor da pasta que "cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias" (ACRE,1993, p.16).

O Decreto 5.971, de 30 de dezembro de 2010, que trata da promoção dos servidores públicos civis efetivos de nível superior do Estado do Acre, traz em seu artigo 13, inciso IV como uma das atribuições do responsável pela pasta "homologar as promoções e encaminhar os resultados para publicação no Diário Oficial do Estado" (ACRE, 2010, p.4). Desta feita, ao homologar a promoção de um GPP que se encontra em desvio de função, o gestor da pasta pode estar emitindo uma falsa declaração. Afinal, embora possível, constitui-se ato ilegal homologar a promoção de um servidor pelo desempenho de suas atividades uma vez que estas são totalmente estranhas ao cargo para o qual o funcionário prestou concurso, salvo se estiver ocupando cargo em comissão.

O desvio de função na carreira dos Gestores de Políticas Públicas se revela como importante fenômeno, digno de atenção na tentativa de se chegar a resultados que expliquem o fato, fornecendo um arcabouço teórico que ajude na compreensão de um problema que acomete outras carreiras de Estado, e que prejudica o desempenho dos programas implementados pelos governos.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

4.1 CARACTERÍSTICAS DA PESQUISA

A pesquisa foi realizada no período de novembro de dois mil e quinze a junho de dois mil e dezesseis, na cidade de Rio Branco, capital do Estado do Acre. O trabalho em questão é uma pesquisa de campo com amostra não probabilística, descritiva, cuja abordagem é qualitativa-quantitativa (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Em que pese a disfunção ser factual e mensurável, a pesquisa no âmbito da abordagem qualitativa busca não limitar a interpretação dos fatos a quantitativos rígidos, mas sim, lançar um olhar atento às relações sociais internas nas organizações, subjacentes às situações concretas vivenciadas pelos atores envolvidos.

A pesquisa se caracteriza como quantitativa na medida em que colhe dados por meio de questionário aplicado aos próprios GPP's em seus ambientes de trabalho. Essa análise a partir da aplicação do instrumento de coleta em tela permitiu uma relação entre os dados colhidos e os pressupostos elencados *a priori* (TEIXEIRA, 2003).

Gibbs (2009) ao definir a natureza da pesquisa qualitativa enfoca três aspectos que devem ser levados em conta ao se trabalhar sob essa abordagem, a saber: a análise parte da observação do quotidiano dos indivíduos, os relatos do dia a dia, ou até mesmo experiências profissionais; as interações entre os indivíduos que são desenvolvidas a partir do registro das práticas vividas; a investigação de documentos que mapeiem os traços e forneçam subsídio para a análise da vivência dos sujeitos.

Neste aspecto, este trabalho opta pela abordagem qualitativa entendendo os Gestores de Políticas Públicas do ponto de vista social, levando em consideração o quão importante é a observação de sua interação com as variáveis de estrutura organizacional, enfatizando como estas influenciam e muitas vezes determinam seu fazer profissional.

No que tange aos objetivos, esta pesquisa se caracteriza como descritiva (GIL, 2002) uma vez que busca a descrição dos fatores que influenciam para a ocorrência do fenômeno da disfunção dentro da carreira de Gestor de Políticas Públicas. Ao se chegar aos resultados da análise acerca dos dados coletados, além dos registros obtidos da vivência com os atores envolvidos, foi possível elencar as razões para a ocorrência das situações estudadas.

4.2 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Os instrumentos de coleta de dados em qualquer pesquisa são elementos importantes na aferição dos dados que serão posteriormente analisados. Segundo Gerhardt e Silveira (2009) a coleta de dados é um conjunto de procedimentos que permitem a partir da obtenção de elementos recolhidos, confrontá-los com a abordagem utilizada na pesquisa. O Quadro 9 expõe de forma sintética os instrumentos de coleta utilizados na pesquisa em tela, bem como o público-alvo, além do método de análise dos conteúdos recolhidos.

Quadro 9 – Instrumentos de coleta de dados

Instrumento de coleta de dados	Público-alvo	Método de análise dos dados	Objetivo
Questionário	GPP's	Lógica paraconsistente (SANCHES, MEIRELES E DE SORDI,2011)	Identificar a realização de atividades estranhas ao cargo de GPP.
Entrevista	Chefes de setor de Recursos Humanos.	Análise de conteúdo (BARDIN, 2011).	Identificar os possíveis fatores que levam ao desvio de função do ponto de vista do gestor de RH.
Observação *in loco*	GPP's das três principais secretarias do Estado.	Histórico/cultural (TRIVIÑOS, 1987)	Identificar possíveis casos de desvio de função a partir das atividades observadas.

Fonte: elaborado pelo autor.

Quanto aos procedimentos, utilizou-se do questionário como metodologia de coleta de dados, tendo em vista que aos Gestores de Políticas Públicas foi aplicado um questionário, de modo a garantir o anonimato do respondente. O questionário foi submetido a pré-teste a fim detecção de falhas na elaboração do instrumento, o que de fato foi percebido. Notou-se a ausência da solicitação de dados socioeconômicos como raça, estado civil, além do termo de consentimento para participação, o que foi corrigido quando da elaboração do questionário final.

Ao iniciar, o questionário continha uma explicação do que se tratava a pesquisa e ao respondente era dada a opção de aceitar ou recusar a participação. A informação foi portanto, inferida diretamente com os sujeitos da pesquisa. Esta metodologia proporcionou um diagnóstico bastante rico dos fatores que levam ao problema estudado.

O utilização do questionário nos procedimentos metodológicos permitiu a obtenção de dados relevantes, uma vez que a aplicação de um questionário com a garantia de sigilo dos respondentes se mostrou como fator importante para a qualidade da informação (GERHARDT; SILVEIRA, 2009), uma vez que o assunto tratado se configura como de difícil abordagem junto aos participantes por envolver relações de poder.

4.3 PÚBLICO-ALVO

A população da pesquisa foi composta por trezentos e noventa e oito servidores ocupantes do cargo de GPP (ACRE, 2015), sendo a amostra de cento e quatro profissionais que participaram da pesquisa por meio do preenchimento do questionário. Estes foram os Gestores de Políticas Públicas lotados nas secretarias de gestão administrativa, segurança, saúde e fazenda.

A escolha desta amostra se justifica por dois motivos: o primeiro diz respeito ao setor estratégico que estas organizações ocupam dentro do quadro organizacional do Estado do Acre. São consideradas secretarias "chave" para o desenvolvimento das políticas públicas, como mostra o Quadro 10 a seguir; o segundo fator decisivo para a escolha, foi o número de GPP's lotados nestes órgãos. As secretarias em questão reúnem 128 profissionais, o que representa aproximadamente 1/4 do total de GPP's do Estado.

Quadro 10 – Descritiva das ações desenvolvidas pelas principais secretarias do Estado do Acre

Secretaria	Descrição da missão
Secretaria de Estado de Gestão Administrativa	"a) planejar, normatizar, gerenciar, controlar e orientar: 1. a política estratégica de gestão de pessoas do Poder Executivo; 2. os processos administrativos e gerenciais dos órgãos do Poder Executivo; 3. a gestão do patrimônio mobiliário do Poder Executivo; e 4. a gestão de arquivo do Poder Executivo. b) estabelecer e coordenar a política estratégica de compras do Poder Executivo"
Secretaria de Estado da Fazenda	"a) formular e executar as políticas de administração tributária, econômica e financeira do Estado; b) gerenciar a administração financeira e o controle de gastos do Poder Executivo; c) coordenar a gestão previdenciária; e d) normatizar, coordenar, orientar e controlar a administração financeira e contábil das empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e autarquias instituídas e mantidas pelo Poder Executivo."
Secretaria de Estado de Saúde	"a) formular, coordenar e executar a política de saúde, de acordo com as diretrizes básicas do Sistema Único de Saúde - SUS, aprovadas pelo Conselho Estadual de Saúde, através de medidas de promoção, prevenção, proteção e recuperação da saúde da população; b) executar ações de vigilância epidemiológica, sanitária e ambiental; c) organizar e coordenar o sistema de informações em saúde, especialmente os de natureza epidemiológica e promover as ações indispensáveis à adoção das medidas corretivas; d) apoiar os municípios na implantação e execução de ações básicas de saúde; e) promover a gestão democrática com descentralização da gestão dos recursos e das ações de saúde; e f) regular a rede de serviços de saúde."
Secretaria de Estado de Segurança	"a) planejar, formular e executar a política e diretrizes de segurança pública, coordenando e integrando as atividades da Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar; b) promover campanhas educacionais relativas à sua área de atuação em parceria com as secretarias e

Secretaria	Descrição da missão
	demais instituições governamentais e não-governamentais; e c) gerenciar o serviço de inteligência do sistema de segurança pública do Estado.”

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Acre (2015).

Da leitura das atribuições das secretarias citadas no Quadro 10 depreende-se a importância estratégica para a administração estadual que estas organizações representam. Os GPP’s que se encontram lotados nestes órgãos, além de representarem maior número, também tem a perspectiva de estar atuando em ações de grande relevo para o Estado. As políticas públicas fundamentais para o bom andamento da administração passam necessariamente pelos núcleos diretivos destas secretarias.

Os dados levantados passaram por uma análise de conteúdo tendo em vista valer-se de entrevistas como instrumento de coleta. Trata-se ainda, de uma pesquisa de cunho exploratório dado o ineditismo objeto. A análise de conteúdo trata-se de uma técnica de interpretação de dados, cujas vantagens explicitam-se por permitir objetividade, sistematização e inferência dos dados coletados (GERHARDT;SILVEIRA, 2009). Segundo Bardin (2011) trata-se de uma técnica de análise de dados, obtidos a partir da inferência de símbolos presentes nas comunicações verbais, com o propósito de se obter conhecimentos relativos às condições de produção e recepção destas mensagens.

O caráter descritivo da pesquisa se caracteriza pela busca de uma maior familiaridade com o problema (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). O que se propõem com o trabalho é tornar o assunto mais conhecido e debatido, no sentido de se aprofundar a reflexão acerca do fenômeno da disfunção do Gestor de Políticas Públicas no âmbito da Administração Estadual do Acre.

4.4 FASES DA PESQUISA

A metodologia utilizada para o desenvolvimento do referido trabalho esteve pautada em três fases: investigativa (FI), de coleta (FC) e conclusiva (FCN). Essas três fases possuem características próprias e a execução de cada uma delas foi de fundamental importância para a coleta e análise dos dados, tendo em vista que os procedimentos previamente estabelecidos precisaram ser executados conforme cronograma, conforme se observa na Figura 11.

Quadro 11 – Fases dos procedimentos metodológicos da pesquisa.

Fase	Descritiva
Investigativa (FI)	Esta fase se caracterizou pelo levantamento documental e leitura acerca do tema estudado. Realizou-se nesta fase um histórico da carreira em nível federal, o contexto político e econômico de seu surgimento, bem como os passos até sua criação no Estado do Acre. Fez-se um levantamento e leitura crítica da legislação voltada para a gestão de pessoas na esfera pública, da legislação relacionada à carreira, bem como a Lei de criação da carreira, o PCCR – Plano de Cargos, Carreira e Remuneração, da legislação posteriormente editada.
Coleta (FCO)	Consistiu no contato direto com o objeto de estudo. Pautado na bibliografia consultada, se elaborou um questionário aplicado aos Gestores de Políticas Públicas do Estado do Acre. Após aplicação do questionário, foram realizadas três visitas *in loco* a diferentes secretarias com o fim de observar a prática laboral desses profissionais. Além disso, realizou-se entrevistas com seis chefes de setores de pessoas das secretarias que congregam o maior número de gestores em seus quadros.
Conclusiva (FCN)	Nesta fase houve a análise da situação problema à luz dos fundamentos da administração pública gerencial, e legislação vigente, consubstanciado pela bibliografia complementar e os dados coletados junto aos colaboradores. Com esses elementos, realizou-se uma análise do objeto do estudo, propondo-se alternativas para diminuir as ocorrências de desvio de função dentro da carreira de Gestor de Políticas Públicas no governo do Estado do Acre.

Fonte: elaborado pelo autor.

As fases da pesquisa se complementam e dão o arcabouço necessário para uma compreensão da realidade vivida pelos GPP's em seus locais de trabalho. O objetivo com os procedimentos metodológicos utilizados foi o de realizar uma análise da realidade, onde os fundamentos conceituais fornecem subsídios para a compreensão de um fenômeno carente de estudo.

A fase investigativa procedeu-se a partir de levantamento documental e leitura de textos relativos ao assunto, e proporcionou um olhar crítico do fenômeno. Foram feitas leituras reiteradas de conteúdos teóricos acerca da gestão de pessoas, motivação nas organizações e desvio de função na administração pública. Além disso, foi realizado um levantamento de toda a legislação voltada para a carreira em nível estadual, bem como a legislação que envolvem carreiras semelhantes em outros estados da federação, além daquela existente em nível federal. Essa fase serviu também para esclarecimentos acerca dos principais conceitos, contato com trabalhos teóricos que explicassem o fenômeno estudado e o acesso a pesquisas mais recentes sobre o tema (GIL, 2002).

A fase seguinte, denominada de fase de coleta, recebeu este nome, dado o contato direto com o objeto. O questionário submeteu-se a pré-teste onde foram enviados 83 *emails* de forma aleatória a ocupantes da carreira indicados pelo sindicato da categoria, sendo

recebidos de volta 45 respostas. Diante da detecção de falhas na elaboração do questionário no que tange à formulação das perguntas, como também, a ausência de questões essenciais ao atendimento dos objetivos da pesquisa, realizou-se o procedimento de aperfeiçoamento do questionário de modo a atender às necessidades do estudo.

O questionário definitivo foi elaborado de forma que as questões giravam em torno das atividades desenvolvidas e de como se sentiam com relação à profissão, que é detalhadamente explicado nas páginas seguintes. As respostas obtidas foram importantes para compor o quadro do problema.

O questionário aplicado aos GPP's foi analisado utilizando-se dos parâmetros da escala de *Likert* (SANCHES; MEIRELES; DE SORDI, 2011). Este instrumento de análise proporcionou avaliar posições e atitudes, a fim de quantificá-los. Entende-se por posições ou opiniões "uma posição mental consciente, manifesta sobre algo ou alguém" (SANCHES; MEIRELES; DE SORDI, 2011, p.13).

Portanto, por se tratar de um trabalho de abordagem qualitativa e quantitativa, seguimos o modelo de análise da escala *Likert* proposto por Sanches, Meireles e De Sordi (2011) o qual proporciona que seja feita por meio da "lógica paraconsistente". Esta consiste em modelar os conhecimentos a fim de localizar evidências que proporcionem uma aproximação com o raciocínio humano por meio dos resultados obtidos. Ainda sobre o questionário aplicado aos GPP's, além dos dados pessoais genéricos, foram elencadas atividades previstas no edital de seleção para o cargo em estudo, e adicionadas outras relativas ao cargo de Técnico em Gestão Pública - TGP.

A inclusão de atividades de TGP se justifica por serem carreiras que atuam diretamente na gestão pública, porém sendo esta última de caráter estritamente técnico, exigindo do seu ocupante a conclusão do ensino médio para acesso ao cargo. As atividades desenvolvidas tanto pela carreira de GPP quanto aquelas realizadas pelos TGP foram dispostas no questionário, sem identificação, de forma aleatória, obrigando o respondente a atribuir valores referentes à frequência com que realizava cada ação.

Os valores tiveram os seguintes parâmetros: (1) para atividades que nunca foram desenvolvidas; (2) para atividades que raramente foram desenvolvidas; (3) para atividades que foram de vez em quando desenvolvidas; (4) para atividades que foram várias vezes por semana desenvolvidas e (5) para atividades que eram desenvolvidas diariamente.

Dessa forma, pode-se aferir as atividades que eram desenvolvidas pelos GPP's e que não eram próprias da carreira. O total de proposições foi de vinte e duas. De forma aleatória

foram elencadas atividades próprias do GPP e outras atribuídas aos TGP's, sem o conhecimento do participante.

Perante cada proposição, o respondente sentenciava por meio de marcação objetiva a frequência com que desempenhava cada atividade. Seguindo o modelo de análise proposto por Sanches, Meireles e De Sordi (2011), definiu-se em primeiro lugar o sentido geral das opiniões em cada proposição. Esta definição se deu a partir da determinação da mediana das respostas em cada proposição. O resultado foi obtido quando da divisão do total de respostas por dois, sendo em seguida, localizado em que diferencial semântico o resultado se encontrava.

O passo seguinte foi determinar o número de discordantes de cada proposição (SANCHES; MEIRELES; DE SORDI, 2011). Para determinar os número de discordantes da proposição (Dp), somou-se os valores das colunas referentes às diferenças semânticas "nunca" e "raramente", adicionando-se cinquenta por cento do valor do número do diferencial semântico "de vez em quando". Dessa forma, obteve-se do total de respostas, o número de discordantes da proposição apresentada.

Para determinação dos concordantes da proposição (Cp), procedeu-se de forma semelhante ao cálculo dos discordantes. Desta feita, somou-se os valores dos diferenciais semânticos "diariamente" e "várias vezes", acrescendo-lhes o valor da metade das respostas apontadas no diferencial semântico "de vez em quando".

Além do número de respostas concordantes e discordantes das proposições, determinou-se um indicador do grau de concordância (GCp), também conhecido como indicador de força relativa (SANCHES; MEIRELES; DE SORDI, 2011). Este fator possibilitou uma análise do nível da força de concordância com relação às proposições apresentadas. Este indicador em cada proposição deve ter seus valores situados no intervalo [0;100], e é determinado pela fórmula exposta na Figura 3.

Figura 3 – Cálculo para determinação do grau de concordância

$$GCp = 100 - \left(\frac{100}{\frac{Cp}{Dp} + 1} \right)$$

Fonte: Sanches, Meireles, De Sordi, 2011.
Legenda**:** GCp: grau de concordância da proposição;
Cp: Concordantes da proposição; Dp: Discordantes da proposição

Com base nos dados apresentados pela análise da escala Likert, foi realizado um agrupamento das proposições de forma a reunir em uma mesma dimensão, as sentenças relativas às atividades próprias do GPP e em outro polo, aquelas de competência dos TGP's, de modo a se formar um quadro situacional de concordância diante das proposições expostas.

A partir desta divisão, pode-se formar um quadro analítico do grau de concordância no tocante às atividades desempenhadas, delineando um mapa de competências desenvolvidas pelos profissionais em gestão pública. O objetivo deste procedimento foi dimensionar quais atividades estavam mais presentes na rotina do GPP, podendo-se configurar a partir daí, uma possível ocorrência de desvio de função a fim de dar resposta ao objetivo da pesquisa. Os resultados estão presentes no Quadro 21, exposto mais adiante no tópico 5.1 "apresentação e análise dos dados coletados".

A validade do *questionário* foi mensurada por meio do método *Alpha de Crombach* (PEREIRA, 2004). Este instrumento foi importante para o estabelecimento da confiabilidade da escala aplicada, uma vez que fornece o índice de correlação entre os itens da escala. Na Figura 4 pode-se observar a fórmula utilizada para a determinação do *Alpha de Crombach* diante dos instrumentos de coleta utilizados. A fórmula foi aplicada com base em Pereira (2004).

Figura 4 – Fórmula para determinação do *Alpha de Crombach*

$$\alpha = \frac{K}{K-1}\left[1-\frac{\sum S_i^2}{S_T^2}\right]$$

Fonte: Pereira (2004).

Legenda: α = Alpha de Crombach; K = número de itens; Si= variação de cada item; ST= variacão total

Por meio da utilização do *software Statistical for Social Sciences* - SPSS versão 20, foi possível mensurar a confiabilidade do questionário aplicado aos GPP's, como forma de validar (ALEEN; YEN, 2003) o instrumento proposto para coleta de dados no caso em estudo, pela determinação do A*lpha de Crombach*. O índice *Alpha de Crombach* encontrado foi de 0,743, o que o classifica a ferramenta de coleta como aceitável pela literatura (FREITAS; RODRIGUES, 2005).

No mesmo questionário aplicado aos GPP's foi inserida uma questão sobre a motivação com relação à carreira. Esta pergunta foi em formato fechado e o respondente escolhia entre cinco alternativas, quais sejam: muito motivado, motivado, pouco motivado, desmotivado e muito desmotivado. Esta pergunta tinha como objetivo mensurar o nível de entusiasmo com relação à carreira, segundo os critérios estabelecidos pela teoria Bifatorial de Herzberg (PÉREZ-RAMOS,1990).

A análise seguiu o delineamento de influência dos fatores extrínsecos (desmotivadores) com relação aos fatores intrínsecos (de motivação). A partir da leitura do Quadro 12 pode-se entender as dimensões de análise da questão proposta. Observa-se portanto, que cada nível de motivação está diretamente relacionada a uma sensação do sujeito com relação ao objeto.

No caso da pesquisa em tela, trata-se do modo de percepção da carreira de Gestor de Políticas Públicas, levando-se em consideração as atividades desenvolvidas pelos respondentes. Esta relação é importante para a análise do problema uma vez que procura-se refletir acerca da importância que o fator "motivação" está relacionado com a situação de desvio de função. Procura-se também entender como esta relação se estabelece no interior das organizações a ponto de afetar a produtividade do sujeito participante. Nesse sentido faz-se importante a análise do Quadro 12 a fim de entendimento dos parâmetros utilizados.

Quadro 12 – Dimensões dos níveis de motivação apresentados pelos GPP's

Resposta	Dimensão da análise
Muito motivado	Revela um quadro de otimismo com relação a carreira onde os fatores organizacionais contribuem para uma postura proativa diante das situações propostas. Esta resposta revela que os fatores intrínsecos encontram-se plenamente contemplados e equilibrados.
Motivado	Demonstra uma boa perspectiva com relação à carreira. O respondente entende que seu cargo é importante e suas atividades contribuem para o bom andamento da organização, fazendo sentir-se confiante. Os fatores intrínsecos se sobrepõem levemente sobre os extrínsecos.
Pouco motivado	O servidor que optou por esta alternativa demonstra um leve desequilíbrio entre os fatores de motivação e de desmotivação. Sua compreensão da importância da carreira ainda continua positiva, porém fatores externos lhe desagradam.
Desmotivado	O respondente que optou por esta alternativa revelou que os fatores de desmotivação superam os aspectos intrínsecos. Não se encontra satisfeito com o trabalho e vê pouca possibilidade de progresso e mudança.
Muito desmotivado	O optante desta alternativa revela total desânimo com relação à carreira. Os fatores externos superaram os fatores internos motivacionais e não se reconhece como um agente de transformação. Entende-se desvalorizado e sem perspectivas de crescimento, estando propenso a abandonar a carreira na primeira oportunidade.

Fonte: elaborado pelo autor.

Com base nos dados colhidos realizou-se uma análise a partir da relação entre as atividades desenvolvidas e os níveis de motivação com relação à carreira, ou seja, procurou-se estabelecer um vínculo analítico entre as atividades reveladas pelo respondente com o seu nível de motivação para com a carreira, de modo a entender-se como a desmotivação está relacionada com o desvio de função.

Esta análise se pauta na teoria Bifatorial (PÉREZ-RAMOS, 1990) na medida em que relaciona os fatores de motivação que estariam na dimensão da intimidade do servidor entrevistado (seus desejos, seu reconhecimento público, sua autoestima) em contraposição aos fatores externos (local de trabalho, regras organizacionais, relacionamento com colegas, remuneração). O servidor que se encontra em desvio de função entende-se como diminuído em suas potencialidades, subtraído do seu direito de servidor público.

Ao se levantar o questionamento do nível de motivação para com a carreira, buscou-se mensurar em que medida o servidor que se encontra desenvolvendo atividades estranhas ao cargo que pertence, mostra-se motivado para com a carreira, e como essa situação influencia na sua disposição em permanecer no cargo. Deste modo, esperou-se compreender se há relação objetiva entre o fato de estar em desvio de função e encontrar-se desmotivado para com a carreira de GPP.

Dentro ainda do questionário em tela foi feita uma última pergunta aos GPP's sobre o seu conhecimento de casos de desvio de função com a seguinte redação: você já vivenciou ou presenciou algum colega em desvio de função? Na sua opinião, por que isso acontece? O formato da pergunta foi aberto, oferecendo condições para que o profissional entrevistado relatasse sua experiência com o fato em estudo de modo livre e espontâneo.

O objetivo desta pergunta era captar a experiência pessoal do entrevistado com relação ao assunto tratado. Por meio das respostas, foi possível desenhar um quadro situacional do fenômeno. O propósito da questão foi, obedecendo ao que está proposto nos procedimentos metodológicos, obtermos o olhar do sujeito da pesquisa com relação ao fenômeno. Ao descrever as situações de desvio de função que viveu ou presenciou e opinar sobre os motivos que levam a esta situação, o entrevistado fornece um rico material para tratamento e análise, que não pode ser subestimado.

O tratamento dado às respostas passou pela análise de conteúdo (BARDIN, 2011). Procurou-se detectar a partir das respostas obtidas, valores simbólicos revelados pelos depoimentos que trouxessem significado ao fenômeno em estudo, tendo em vista a fonte ser a própria população. Nessa análise fez-se uso do software Atlas T.I. como ferramenta de organização dos elementos textuais.

Este questionário foi aplicado por meio da ferramenta denominada *formulários google,* disponível dentro do correio eletrônico *gmail*, e que possibilita a elaboração de ferramentas de pesquisa como questionários com múltiplas perguntas. Este questionário foi enviado a *e-mails,* e respondidos de forma *on-line* automaticamente. O levantamento dos *e-mails* dos GPP's foi realizado com o auxílio do sindicato da categoria que disponibilizou lista de contato eletrônico dos filiados.

Foram enviados 128 *e-mails* aos gestores lotados nas secretarias: da Fazenda, da Saúde, da Segurança Pública e da Gestão Administrativa. Essas secretarias foram escolhidas por congregar o maior número de GPP's em seus quadros, além de serem relevantes do ponto de vista da organização administrativa do Estado do Acre. O retorno dos *e-mails* acusou o envio de 46 questionários preenchidos. Este número foi considerado insuficiente para fins de análise dos dados para esta pesquisa.

Em seguida, foi feito um contato telefônico com os profissionais lotados nas referidas secretarias de forma a motivar a participação. Em seguida, foi enviada nova rodada de *e-mails* aos endereços cadastrados, resultando em mais 33 respostas. Diante da insuficiência do número de respostas, entendeu-se que apesar da importância dos dados coletados pela ferramenta *formulários google,* era necessário que o pesquisador fosse a campo aplicar o restante dos questionários pessoalmente nas referidas secretarias, em busca de um quantitativo que validasse a pesquisa. Desta feita, chegou-se a um número de 104 questionários preenchidos, o que se mostrou ser um número satisfatório para uma análise não probabilística.

Ainda dentro desta fase foram realizadas visitas, com fins de observação *in loco* às secretarias de Gestão Administrativa, Saúde e Fazenda, dada a relevância administrativa que possuem. Utilizando-nos de Alvarez (1991), compreendeu-se as observações como instrumento de pesquisa capaz de revelar situações reais e de fato, com respeito ao que ocorre no interior das organizações.

Diante disto, entendeu-se que as visitas presenciais aos locais de trabalho dos GPP's, constituiu-se em um passo importante na coleta de dados. Considerou-se que essa amostragem congregaria a observação de gestores e suas atividades diárias, colaborando com a análise da situação problema.

As características da pesquisa *in loco* desenvolvida para fins deste trabalho podem ser descritas apoiando-se em Gerhardt e Silveira, (2009), quais sejam: observação sistemática ou estruturada, onde os mecanismos de observação foram previamente elaborados; quanto a atuação do pesquisador, foi uma observação não participativa, tendo em vista que o pesquisador não tomou parte nas atividades propostas, limitando-se a observar os

profissionais no seu desempenho; quanto ao número de observadores, tratou-se de uma coleta realizada por um único pesquisador; por fim, uma observação realizada em ambiente da vida real, porquanto foi feita em órgãos da administração direta do Estado do Acre.

A opção pela modalidade observação não participativa se deve ao fato deste tipo de observação proporcionar benefícios para a pesquisa em tela, enquanto possibilita a obtenção de elementos que indiquem o delineamento do problema da pesquisa; corrobora para a elaboração de hipóteses acerca do problema em questão, e por fim, trata-se de uma técnica de obtenção de dados de forma ágil, e sem interferência ou querelas no cotidiano da população pesquisada (GEHARDT; SILVEIRA, 2009).

Ao se observar a população descrita, buscou-se fechar o círculo de visões acerca do problema estudado, de forma a trazer para o campo de análise o olhar do pesquisador, enquanto analista do fenômeno posto. A observação permite um "mergulho" no universo dos sujeitos pesquisados, entendendo que as relações sociais não são dadas, mas se constroem no decorrer do fazer dos sujeitos.

Estar no ambiente, segundo Gehardt e Silveira (2009), é uma condição imprescindível para que o pesquisador possa acessar diretamente as informações que se fazem necessárias e que proporcionam o conhecimento do fato em análise em toda a sua extensão. Neste contexto, o pesquisador munido do protocolo de observação disposto no Quadro 13, inseriu-se no ambiente laboral dos Gestores de Políticas Públicas, de forma a observar as relações construídas por estes sujeitos no seu fazer cotidiano.

As visitas aconteceram de forma sistemática e a análise dos dados foi realizada sob uma abordagem qualitativa a fim de fornecer condições de o observador analisar o objeto de forma holística. A frequência das visitas foi de uma vez, sendo que o pesquisador permaneceu no local durante os períodos da manhã e tarde.

A observação limitou-se a um setor de cada secretaria visitada, justificando-se esta alternativa por permitir um aprofundamento da análise, já que quanto maior o período de observação, maior seria a captura de aspectos diversos e enriquecedores acerca do fenômeno (GIL, 2002).

Para fins de sistematização do processo de observação, procedeu-se com a elaboração de um protocolo de observação que elencou os pontos críticos a serem observados durante a estada no pesquisador na organização. As variáveis observadas foram: relação interpessoal; análise das habilidades; análise do ambiente laboral; atividades desenvolvidas; contexto organizacional, conforme exposto no Quadro 13.

Quadro 13 – Protocolo de observação nos locais de trabalho dos GPP's

Item de observação	Descritiva
Relação interpessoal	Observou-se a postura do Gestor de Políticas Públicas no seu trato com os colegas e superiores. Como o comportamento deste profissional se evidencia nas atividades em grupo e nas ações particulares, além de seu fazer laboral perante superiores hierárquicos. Sua pré-disposição às atividades propostas e seu espírito de cooperação também foram analisados nesta dimensão.
Análise das habilidades	A pesquisa *in loco* neste aspecto procurou analisar as habilidades (Fleury; Fleury, 2001), desenvolvidas pelos GPP's nas suas atividades quotidianas. O domínio dos conhecimentos teóricos aplicados nos fazeres diários apontaram para o nível de desempenho dos profissionais no desenvolvimento de suas atividades dentro da organização.
Análise do ambiente laboral	O ambiente de trabalho no aspecto logístico, é fator importante no desenvolvimento das atividades. Nesse sentido, a visita observou o ambiente de trabalho dos GPP's, as condições das salas, dos móveis, e dos demais recursos disponíveis.
Atividades desenvolvidas	Perceber se as atividades desempenhadas pelos GPP's estão dentro das previstas em edital a fim de se mensurar os casos de desvio de função, foi um dos principais elementos observados durante as visitas. Este ponto baseou-se nas atividades desenvolvidas pelos profissionais que foram posteriormente confrontados com os requisitos editalícios.
Contexto organizacional	O local em que o servidor se encontra revela o seu papel dentro da organização. Diante disto, foi observado o setor de trabalho do GPP dentro da organização, como um importante indicador do papel estratégico do profissional na organização na qual está inserido. Gestores de Políticas Públicas não devem ser encontrados, por exemplo, chefiando o setor de almoxarifado. Situações como esta sinalizam um grave desvio de finalidade do cargo, importando desvio de função na carreira. Por isso, este ponto foi levado em consideração quando da análise *in loco*.

Fonte: elaborado pelo autor.

Os cinco aspectos das atividades dos GPP's no interior das organizações observados durante as visitas foram: interpessoal, as habilidades, o ambiente laboral, as atividades desenvolvidas e o contexto organizacional. Cada aspecto foi observado levando-se em conta o contexto organizacional e a postura do Gestor de Políticas Públicas no âmbito profissional diante das atividades apresentadas.

Na oportunidade, foram observados um total de sete profissionais, sendo: três profissionais lotados no Setor de Pessoas da Secretaria de Saúde, dois profissionais do Setor Jurídico da Secretaria de Gestão Administrativa e dois servidores do setor de pessoas da Secretaria da Fazenda.

Como último passo dentro da etapa de coleta, foi realizado entrevistas semiestruturadas, conforme exposto no Quadro 14, com as questões sendo elaboradas de forma aberta, com a utilização de gravadores de voz, com seis chefes do setor de pessoas escolhidos com base nas secretarias que possuem maior número de Gestores de Políticas Públicas, como demonstrado mais adiante no Quadro 15, e após o término foram transcritas.

As entrevistas duraram entre 25 e 40 minutos, foram realizadas em locais silenciosos, apenas com a presença do pesquisador e do respondente, a fim de deixar o entrevistado mais a vontade para falar sobre um assunto tão delicado e tiveram como objetivo principal detectar hipóteses que oferecessem respostas ao problema da pesquisa, além de compreender a visão que o setor responsável pela alocação de pessoal tem com relação ao profissional em estudo. Esta ação foi de fundamental importância, pois permitiu levantar aspectos relativos a carreira que muitas vezes fogem à percepção dos ocupantes do cargo.

Quadro 14 – Protocolo das entrevistas com chefes de setor de pessoas

Pergunta	Descritiva
Fale um pouco da sua trajetória profissional	Essa pergunta teve como objetivo conhecer a trajetória profissional do entrevistado, buscando compreender por meio do seu relato, a experiência acumulada na gestão de pessoas, bem como sua visão com relação à administração pública. A visão de mundo adquirida no decorrer da vida profissional concorre para a compreensão das práticas profissionais adotadas pelos servidores.
Qual a importância do seu trabalho para esta secretaria?	Nesse questionamento procurou-se inferir do entrevistado sua visão com relação ao seu trabalho dentro do contexto organizacional. Como ele se enxerga do ponto de vista de ação efetiva nas ações administrativas, e se tem a medida que seus atos interferem na vida funcional de profissionais atuantes nos quadros da secretaria em questão.
Há quanto tempo você trabalha na área de recursos humanos?	Por meio desta pergunta buscou-se inferir a experiência profissional específica na área de recursos humanos. Muitos profissionais em que pese sua rica carreira profissional, por vezes atuaram em áreas distintas da qual estão atualmente. Isso ocorre em certa medida pelas conveniências e oportunidades apresentadas pela administração pública em um contexto de livre nomeação.
Você já participou de algum curso, encontro, *workshop* ou outro evento voltado para a carreira de gestor de políticas públicas?	A resposta a esta indagação proporcionou uma visão com relação ao conhecimento especifico do entrevistado no que tange à carreira de Gestor de Políticas Públicas. Até que ponto ele enquanto, chefe de um setor de recursos humanos, conhece essa carreira criada recentemente no âmbito da administração pública estadual.
Poderia descrever as atividades desenvolvidas pelos gestores aqui na sua secretaria?	Ao responder a essa pergunta, o entrevistado explicita a visão que tem do profissional em estudo e sua relação com a organização na qual está inerido. Esta resposta também revela o entendimento quanto á apropriação das habilidades dos profissionais em estudo. Desta feita, foi possível identificar a partir das respostas, as condições do entrevistado em apontar os casos em que ocorre o desvio de função na carreira de GPP.
Quais os principais desafios que os GPP's enfrentam para desenvolver suas atividades na secretaria?	Com base na resposta a esta pergunta, pôde-se averiguar se o setor de recursos humanos da organização tem uma relação de proximidade com o cargo em questão. Até que ponto este setor está em contato com os profissionais lotados na secretaria e se têm condições de identificar as reais necessidades dos profissionais no que tange a questões como progressão na carreira, desvio de função, dificuldades de relacionamento interno e outros temas correlatos.
Você já soube de casos de desvio de função dos gestores de políticas públicas nesta organização?	Esta pergunta teve como propósito, inferir se o chefe do setor de pessoas tem conhecimento dos casos de desvio de função dentro da organização. Se este problema é algo que chega até o RH ou se fica adstrito ao âmbito do servidor. Além disso, esta pergunta procurou entender como age o setor de recursos humanos nos casos onde esta anomalia organizacional é detectada.
Qual sua opinião a respeito da contribuição dos GPP's para	Por meio deste questionamento, buscou-se evidenciar dois pontos: o primeiro diz respeito à visão do setor de recursos humanos das secretarias

Pergunta	Descritiva
esta secretaria?	com relação ao cargo em estudo. Até que ponto, há um reconhecimento por parte dos chefes destes setores com relação à carreira em análise. O segundo ponto está relacionado aos fatores de formação profissional e qualificação dos profissionais pertencentes ao cargo de Gestores de Políticas Públicas inseridos nas organizações, ou seja, como o setor de recursos humanos enxerga esses profissionais enquanto servidores qualificados e preparados para assumir atividades de gerência.

Fonte: elaborado pelo autor.

O método utilizado para inferência dos depoimentos foi a análise do conteúdo. Nesse sentido, por meio das falas dos entrevistados, buscou-se entender o que os levou a formular tais proposições (BARDIN,2011). Além disso, este método permitiu retirar dos símbolos manifestos pela linguagem dos entrevistados, seu olhar acerca da carreira em estudo, além de buscar entender até que ponto este agente administrativo imbuído de suas funções, encontra-se capaz de gerenciar esta nova carreira da administração pública.

Para análise do conteúdo das entrevistas, recorreu-se ao *software* Atlas T. I. como ferramenta para tabulação das falas e dos elementos textuais. Essa ferramenta nos permitiu tratar de forma rápida e mais eficiente os conteúdos oriundos das falas dos respondentes.

A análise do conteúdo foi realizada utilizando o método descrito por Amado (2000), denominado estudo estrutural. Essa modalidade de análise dentro do método de análise de conteúdo consiste na verificação da frequência com que determinados objetos ocorrem e são revelados pela fala. Ao se analisar estas ocorrências, pode-se inferir a importância que certos fenômenos apresentam e são trazidos à tona pelas falas dos respondentes.

Utilizamo-nos de Bardin (2011) para, a partir do estudo estrutural, definirmos as fases de análise do material coletado, a saber: pré-análise, interpretação do material e interpretação. Todas estas etapas exigiram do pesquisador um olhar atento ao material, clareza na divisão das categorias e ética no trato dos códigos linguísticos utilizados pelos respondentes.

Na pré-análise, foi realizada a transcrição e leitura geral de todo o material coletado pelas entrevistas junto aos chefes de setor de pessoas das seis secretarias visitadas. Realizou-se então uma “leitura flutuante” (BARDIN,2011) que consistiu no contato com todo o material transcrito, a fim de se conhecer e a partir daí, obter-se uma visão geral dos dados coletados.

Em um segundo momento, ainda dentro da mesma fase, fez-se a escolha do *corpus* de análise, que no caso, foram todas as entrevistas transcritas. Finalmente, encerrando esta fase, procedeu-se com a elaboração de indicadores para análise e interpretação dos dados. Para o bom aproveitamento dessa etapa, seguiu-se o exame do material, a partir dos seguintes

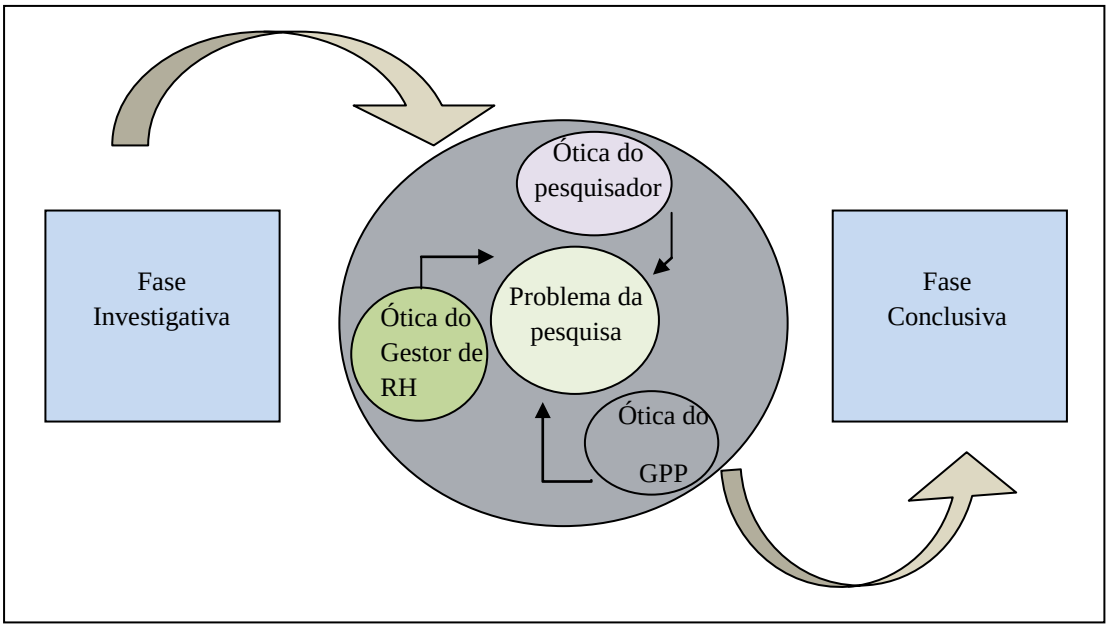
pressupostos: exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência (BARDIN, 2011).

Na segunda fase, descrita anteriormente como exploração do material, procedeu-se com o recorte do conteúdo disponível, a fim de se formar categorias cognitivas onde os trechos representam símbolos semelhantes. Nesta fase, houve uma classificação dos recortes das falas, de modo a agrupar por categoria, tomando-se como unidade de registro, os parágrafos transcritos, dessa forma fez-se a formação das categorias iniciais, intermediárias e finais.

Como passo finalístico, procedeu-se com a fase conclusiva onde os dados levantados durante a etapa anterior são confrontados à luz da teoria utilizada. Nesta fase, buscou-se um equilíbrio entre o material teórico e os dados coletados empiricamente a fim de se chegar a resultados reais e significativos (TEIXEIRA, 2003), como pode ser compreendido a partir da observação da Figura 5 a seguir. Na Figura estão expostos olhares acerca do problema e como estes se relacionam e são levados em consideração quando da análise sobreo fenômeno em estudo.

Entende-se que observar o problema a partir de múltiplos pontos de vista, traz riqueza ao trabalho uma vez que se vislumbra o problema do ponto de vista não apenas dos atores envolvidos, como também do pesquisador e da literatura correlata.

Figura 5 – Quadro de análise metodológica



Fonte: elaborado pelo autor.

O problema foi observado sob três óticas, como mostra a Figura 5: a do próprio GPP, que por meio das respostas do questionário pode expor e refletir sobre seu papel dentro da máquina administrativa, além de fornecer um quadro importante da realidade vivida; a do gerente de pessoas, responsável pela distribuição e acompanhamento da carreira do profissional em estudo, se o mesmo se atenta as atribuições do cargo e o que especifica a lei; e por fim, a observação do pesquisador que visitou os locais de trabalho e teve a oportunidade de presenciar as relações que se estabelecem entre os profissionais em estudo e a estrutura que os cerca.

Dessa forma, analisar os desvios de função dentro da carreira de Gestor de Políticas Públicas no Acre, se revela como importante debate que traz à tona o interesse público na prestação de serviços de qualidade oferecidos pelo Estado. A otimização do uso da mão de obra disponível é um instrumento que promove a eficiência no desenvolvimento dos programas, e merece reflexão constante no sentido aprimorar o uso da máquina pública em busca de melhores resultados.

Há que se registrar o desafio de abordar o fenômeno do desvio de função. Muitos servidores sentem-se intimidados ou pouco à vontade para tratar do assunto. O tema em estudo está relacionado ao foro íntimo das pessoas, uma vez que aborda aspectos referentes à sua autoestima enquanto profissional. Outro fator importante é o fato da disfunção ter como pano de fundo em muitos casos, o assédio moral, a perseguição política, ou até mesmo a inaptidão do sujeito para as atividades propostas. Dessa forma, refletir acerca do assunto ainda se constitui um “tabu” dentro das organizações.

O desconhecimento sobre o assunto é outro ponto crítico. Muitos servidores que se encontram em desvio de função não tem consciência disso. Muitos que já passaram pela situação não se reconheceram em tal posição, o que torna a detecção um desafio ainda maior. Exemplo disso são servidores que foram flagrados em desvio de função quando das visitas *in loco* e quando indagados sobre se tinham conhecimento de algum colega nessa situação, revelavam que na organização em que trabalhavam esse tipo de fenômeno não ocorria.

5 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

5.1 ABRANGÊNCIA DE ATUAÇÃO DOS GPP’S.

Segundo dados da Secretaria de Gestão Administrativa do Estado do Acre, os Gestores

de Políticas Públicas contabilizam um total de 424 profissionais. Destes, 22 estão em disponibilidade servindo em outras instâncias administrativas, conforme exposto no Quadro17, como órgãos municipais, Poder Judiciário, Poder Legislativo, órgãos federais, sistema "S" entre outros (ACRE, 2015).

No Quadro 15 constam as secretarias com maior concentração de GPP's no poder executivo estadual. A coluna mostra o número de servidores, e pela exposição se identifica os segmentos dentro da administração estadual que mais congregam a carreira de gestor em suas fileiras.

Quadro 15 -Presença de GPP's nas principais secretarias

Secretaria	Número de GPP	Total de servidores	Percentual de presença dos GPP's
Secretaria de Gestão Administrativa	60	839	7,15%
Secretaria de Estado da Saúde	25	5.833	0,43%
Secretaria da Fazenda	24	361	6,64%
Secretaria de Estado e Segurança Pública	19	129	14,72%
Secretaria Estadual de Educação	18	16.560	0,10%
Defensoria Pública do Estado	22	111	19,80%

Fonte: Governo do Estado do Acre/Secretaria de Gestão Administrativa.

A partir das informações contidas no Quadro 15 percebemos a concentração de GPP's em secretarias estratégicas. Áreas como segurança, educação, saúde e gestão administrativa comportam o maior número de profissionais desta carreira em seus quadros. Esse dado demonstra a importância da carreira para a administração pública estadual.

Quanto aos servidores cedidos a outras instâncias de poder, o Quadro 16 exibe a distribuição desses servidores de acordo com o quantitativo em ordem decrescente de concentração, mostrando a abrangência de atuação dos profissionais ocupantes do cargo de Gestor de Políticas Públicas que desenvolvem suas atividades nos mais diversos órgãos da administração direta, indireta, fundacional e outras instâncias administrativas.

O Quadro 16 mostra a abrangência do cargo de GPP, dada a presença destes servidores desenvolvendo atividades em diferentes órgãos da administração pública municipal, federal, poder legislativo e outros entes. Essa distribuição revela a importância estratégica deste cargo, além da qualificação técnica de seus ocupantes que se encontram aptos a contribuir com a administração pública em diferentes espaços. Os serviços destes profissionais nos mais diversos órgãos da administração pública, vem atender a uma necessidade de maior eficiência

na prestação dos serviços e programas desenvolvidos.

Quadro 16 -Número de GPP's cedidos a outros órgãos.

Órgão	Quantidade de GPP's cedidos
Prefeitura de Rio Branco	10
Assembleia Legislativa do Estado	3
Tribunal Regional Eleitoral	3
Tribunal de Contas do Estado	2
Ministério do Desenvolvimento Agrário	2
Ministério Público Federal	2
Tribunal de Justiça do Estado do Acre	1
MJ/ Secretaria de Segurança Pública	1
Ministério da Saúde	1
Câmara dos Deputados	1
INCRA	1
SESC	1
Total	**28**

Fonte: Governo do Estado do Acre/Secretaria de Gestão Administrativa**.**

A cedência do servidor público está prevista na Lei 8.112/1990, que trata do regime jurídico dos servidores públicos da União, onde aborda o referido tema no seu artigo 93 definindo de forma indireta o termo cessão como o relocamento de servidor para exercício "em outro órgão ou entidade, dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios" (BRASIL, 1990, p.12).

A referida Lei foi regulamentada por meio do Decreto n° 4.050, de 12 de dezembro de 2001. Para fins deste decreto, a requisição de servidor para atuação em outro órgão é ato irrecusável da Administração, no sentido de atender necessidades específicas e temporárias, não alterando a lotação de origem do servidor bem como seus vencimentos. Por outro lado, o mesmo decreto no seu artigo primeiro define a cessão de servidor como:

> II - cessão: ato autorizativo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, ou para atender situações previstas em leis específicas, em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem alteração da lotação no órgão de origem (BRASIL, 2001, p.7).

No mesmo diapasão, a Lei Complementar 39, de 29 de dezembro de 1993 que dispõe sobre o estatuto dos servidores públicos civis do Estado do Acre, segue a mesma definição da Lei Federal, mantendo inalterada a essência do termo cessão. Esta fica condicionada, a duas situações: só poderá ocorrer para exercício de cargo em comissão ou de confiança, sendo que o ônus da remuneração fica para o órgão ou entidade cessionária; em casos específicos previstos em lei posterior, até o momento não editadas.

No entanto, a Lei 2.266, de 31 de março de 2010 que trata do estatuto dos Gestores de

Políticas Públicas do Estado do Acre silencia quanto à proibição de cessão de servidor durante o estágio probatório, se limitando apenas a mencionar a impossibilidade do servidor ser "afastado de seu município ou região de sua lotação inicial" (ACRE, 2010, p. 3).

Depreende-se da legislação supra citada dois pontos centrais: os GPP's que foram cedidos a outros órgãos da administração pública, independente da esfera de poder, o fizeram na qualidade de cargo de confiança ou em comissão; além disso, o estatuto dos GPP's permite a cessão durante estágio probatório, tendo em vista limitar a cessão a mesma área ou região da lotação inicial do servidor.

5.2 ORGANIZAÇÃO E ASPECTOS CRÍTICOS DO DESENVOLVIMENTO DA CARREIRA.

O plano de cargos carreira e remunerações (PCCR) dos Gestores de Políticas Públicas encontra-se em vigor por meio da Lei 2.266, de 31 de março de 2010. A carreira está organizada em classes e referências. São cinco classes, sendo que dentro destas existem três referências. As classes são organizadas em forma crescente, e vão de I a IV, além da Especial. As referências são em ordem crescente possuem níveis que vão de 1 a 3, conforme Quadro 17 a seguir. Desta feita dois termos ganham relevo na vida funcional deste profissional, quais sejam: promoção e progressão.

Quadro 17 – Estrutura e composição da carreira de GPP.

Cargo	Classe	Referência
Gestor de Políticas Públicas	Especial	1 a 3
	IV	1 a 3
	III	1 a 3
	II	1 a 3
	I	1 a 3

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Acre (2010).

A promoção para o Gestor de Políticas Públicas significa a passagem de uma classe salarial para outra imediatamente superior (ACRE, 2010), desde que atendidos os critérios estabelecidos no PCCR da categoria, detalhados *a posteriori*. O período necessário para a promoção de uma classe para outra é no mínimo três anos.

A progressão na carreira se dá com o deslocamento do servidor pelas referências, de modo "horizontal". A permanência mínima em cada referência é de um ano. A chegada à ultima referência dentro de uma classe indica o direito do servidor de ser promovido à classe imediatamente superior.

De acordo com o PCCR da categoria, para fins de promoção faz-se necessários o preenchimento de alguns requisitos quais sejam: (a) estar em efetivo exercício funcional, dentro do poder executivo estadual; (b) não se encontrar em situação de disponibilidade; (c) não ter sofrido nenhum tipo de penalidade disciplinar nos doze meses últimos que precederem à promoção ou a progressão na carreira (ACRE, 2010).

Os processos de promoção e progressão são realizados por meio de avaliações de desempenho e conhecimentos, e conduzidos por comissão especialmente formada para este fim, em cada secretaria. As comissões tem o papel de aplicar questionários de auto avaliação ao servidor, bem como ao chefe imediato acerca do desempenho do servidor, e com base nas respostas obtidas, emite parecer pelo deferimento ou indeferimento da progressão ou promoção do servidor.

A carreira em estudo é uma das mais rígidas no que tange à mobilidade funcional. O processo de promoção é longo e recheado de etapas. O servidor quando da mudança de classe, além do processo de avaliação já explicitado, necessita ainda de um conjunto de atividades extras que aumentam em exigência, conforme se avança na carreira, explícito no Quadro 18.

Quadro 18- Requisitos auxiliares para fins de promoção na carreira de GPP

Nível de promoção	Requisitos	Descritiva
Promoção para a classe II	Obrigatoriedade de participação em eventos de capacitação e/ou aperfeiçoamento, necessariamente em áreas de interesse da organização onde o servidor encontra-se lotado, somando no mínimo cento e vinte horas nos últimos três anos.	Este item obriga o servidor que vislumbre a promoção, a cursar formação na área de atuação da organização, no sentido de manter um nível de capacitação e habilidades que atendam às necessidades da gestão.
Promoção para a classe III	Obrigatoriedade de participação em eventos de capacitação e/ou aperfeiçoamento, necessariamente em áreas de interesse da organização onde o servidor encontra-se lotado, somando no mínimo cento e vinte horas nos últimos três anos;	Denota-se a necessidade de formação continuada em busca da excelência técnica do profissional, que desde a sua entrada na carreira necessita estar em constante formação.
	Conclusão de curso de pós-graduação lato sensu ou stricto sensu em nível de especialização, com reconhecimento legal, com carga horária mínima de trezentos e sessenta horas, com área sendo do interesse da organização na qual o servidor esteja desenvolvendo suas atividades;	Aumenta-se aqui o nível de especialização para o desenvolvimento das atividades a serem cumpridas. O curso de pós-graduação exprime a exigência de qualificação específica e aprofundada para o profissional da gestão.
	Elaboração de proposta de melhoria de ações finalísticas, para fins de aumento de desempenho da organização na qual está lotado.	Este item evidencia a necessidade de intervenção do GPP na gestão. A *priori* o profissional a partir de um olhar crítico, deve propor melhorias para a organização em que atua a partir de um estudo

Nível de promoção	Requisitos	Descritiva
		tecnicamente desenvolvido e cientificamente embasado.
Promoção para a classe IV	Obrigatoriedade de participação em eventos de capacitação e/ou aperfeiçoamento, necessariamente em áreas de interesse da organização onde o servidor encontra-se lotado, somando no mínimo cento e vinte horas nos últimos três anos;	O aperfeiçoamento do profissional da gestão não cessa enquanto estiver em atividade. A capacitação em cursos é necessária para a promoção funcional e está presente em todos os níveis como requisito *si ne qua non* para a promoção.
	Elaboração de proposta de melhoria de ações finalísticas, para fins de aumento de desempenho da organização na qual está lotado.	Mais uma vez o profissional é chamado à proposta de intervenção laboral com vistas ao melhor desempenho da organização na qual está inserido.
Promoção para a classe Especial	Obrigatoriedade de participação em eventos de capacitação e/ou aperfeiçoamento, necessariamente em áreas de interesse da organização onde o servidor encontra-se lotado, somando no mínimo cento e vinte horas nos últimos três anos;	Este último nível de promoção continua com a exigência de formação continuada para o profissional. A busca pela excelência passa pela constante qualificação dos profissionais envolvidos com a gestão, mesmo em estágios avançados da carreira.
	Elaboração de proposta de melhoria de ações finalísticas, para fins de aumento de desempenho da organização na qual está lotado.	A intervenção técnica de profissional experiente é fundamental para a melhoria do desempenho da organização. Desta feita, a proposta é de suma importância como critério de promoção neste estágio da carreira.

Fonte: Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações (ACRE, 2010).

Um olhar atento voltado para o cargo de Gestor de Políticas Públicas pautado nos elementos levantados até este momento permite ao observador chegar a algumas conclusões no que tange aos pontos críticos da carreira. Estes aspectos necessitam de uma observação especial, pois influem no desenvolvimento dos profissionais e apontam para ranços que necessitam de superação.

Ao observar as classes que compõem o Quadro 18 percebe-se que a carreira é composta de cinco níveis de promoção. Cada nível é alcançado (preenchidos os requisitos formais) aos três anos de permanência do servidor na classe. Isto importa em dizer que após quinze anos de ingresso, e tendo atendido aos requisitos estabelecidos para promoção, o profissional já atingiu o ápice da carreira, não havendo possibilidade de avanço na sua caminhada profissional.

Este fato revela um dado importante no aspecto motivacional, conquanto os fatores

extrínsecos apontados por Pérez-Ramos (1990) se mostram como flagrantes neste aspecto. O servidor que o ocupa o cargo de Gestor de Políticas Públicas enxerga sua carreira como estanque e com poucas possibilidades de progresso pessoal e profissional. Ao chegar ao ápice, em tese no auge do seu potencial criativo e laboral, o GPP se vê em uma situação que não lhe permite vislumbrar um avanço, dado que não há mais possibilidades de progresso.

Outro fato que merece reflexão é que o PCCR da carreira prevê um gradativo aumento no nível de especialização do GPP, com cursos de extensão de cento e vinte horas, e em determinado momento, curso de pós-graduação na área de interesse da organização na qual atua, evidenciado no Quadro 18, porém esse aumento de qualificação não se converte proporcionalmente em atribuições.

Na medida em que avança na carreira o GPP vê seu nível de formação/especialização aumentar e no formato atual de estruturação da carreira importa apenas em acréscimo remuneratórios. O profissional que se encontra na classe I da carreira pode, em tese, estar desenvolvendo atividades muito mais complexas do que seus colegas que pertencem à classe IV. Não há previsão de uma progressão nas atividades laborais, tão pouco nos níveis de responsabilidades que acompanhem a progressão profissional.

A intervenção do GPP por meio do projeto de melhoria de atividades finalísticas, previsto quando da promoção às classes III, IV e especial, como mostra o Quadro 18, em que pese se constituir em um importante mecanismo de inserção do GPP na gestão, se revela isolada e deslocada do restante do fazer profissional do Gestor de Políticas Públicas. Muitos profissionais percorrem as classes da carreira desenvolvendo as mesmas atividades, não utilizando seu potencial criativo e conhecimento e técnico acumulado por meio dos diversos cursos e capacitações pelos quais passam durante sua caminhada profissional.

Outro ponto crítico da estrutura de carreira do GPP está relacionado à falta de incentivo à capacitação. Em que pese a necessidade de cursos de capacitação e especializações, não existe a possibilidade de acúmulo de pós-graduações, o que em certa medida inibe o aprofundamento dos conhecimentos. Em outras carreiras do Estado este ponto já é uma realidade, colocando o GPP em desvantagem e desmotivado a buscar conhecimento e formação, a não ser aquela “obrigatória” para fins de promoção. Uma política de capacitação dos servidores não só demonstra um respeito ao servidor, como contribui para realização de sua autoestima, produzindo atitudes positivas (BRASIL, 1997).

Ainda é tímido o incentivo à capacitação dentro das organizações. São escassos os recursos destinados à formação dos servidores, que ficam à mercê da boa vontade dos chefes para liberação durante os horários de trabalho. Os servidores comprometem o orçamento

pessoal a fim de frequentar cursos, palestras e formações. Esta situação vai de encontro ao que preconiza a *New Public Manegement* ao não propiciar um fortalecimento do corpo técnico envolvido com a gestão (LEVY, 2002). Esta atividade necessita de profissionais capacitados e que possuam domínio dos conceitos mais modernos em gestão pública em consonância com o contexto sócio-político do momento.

A baixa remuneração dos GPP's merece destaque como fator crítico. O Estado do Acre confere um dos piores salários aos profissionais envolvidos em carreira de gestão pública do país. Um Gestor de Políticas Públicas do Estado do Acre recebe uma remuneração sete vezes menor que seu colega do Distrito Federal (ANESP, 2015). Em nível estadual o salário de um GPP em início de carreira é inferior ao pago a um cargo em comissão nível 3 (Quadro 7).

Os baixos salários pagos aos profissionais dão a medida da gravidade do problema de gestão pública do Estado do Acre e denunciam ranços do patrimonialismo existente na administração acreana. Essa situação se evidencia conquanto para ser alçado a um cargo de gestão no núcleo estratégico do governo, o GPP recebe uma gratificação para suprir a defasagem dos seus vencimentos, que o coloca em uma situação de dependência do grupo político no poder. A situação descrita retira do GPP sua independência, que segundo a Teoria Gerencial é predicado necessário para o funcionário público.

Na medida em que não recebe uma remuneração a altura das obrigações e qualificações inerentes ao cargo, o GPP quando pertence ao núcleo estratégico, geralmente se encontra em uma situação de subordinação e fragilidade ante o chefe do executivo, perdendo sua capacidade crítica e fiscalizadora, passando a desempenhar um papel mais político e menos técnico (BRESSER-PEREIRA, 2001).

6 ANÁLISE DA SITUAÇÃO – PROBLEMA E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Após a aplicação dos instrumentos de coleta de dados, pode-se obter respostas aos objetivos específicos propostos pelo trabalho, a saber: os fatores que ocasionam o desvio de função na carreira de GPP; como a motivação está relacionada com este fenômeno e os aspectos legais do desvio de função no âmbito da administração pública.

Em resposta ao primeiro objetivo específico da pesquisa, detectou-se que os principais fatores que favorecem o desvio de função na carreira de GPP são: as práticas clientelistas de ocupação de cargos no núcleo estratégico da administração pública do Estado do Acre; a falta

de proatividade do profissional ocupante da carreira; o distanciamento entre o profissional da gestão e o setor de recursos humanos das secretarias; e o generalismo do cargo.

No que tange à motivação para com a carreira, que é o segundo objetivo específico da pesquisa em tela, observou-se que a maioria dos participantes (Gráfico 1) se mostrou pouco motivado, reforçando aquilo que preconiza a Teoria Bifatorial utilizada, quando aponta como um dos fatores que contribuem para este quadro, o fato do servidor estar em desvio de função, em desatendimento aos fatores intrínsecos de satisfação.

Em resposta ao terceiro objetivo específico do trabalho, que trata dos aspectos legais, inferiu-se que o desvio de função no âmbito da Administração Pública do Estado do Acre afronta os princípios da impessoalidade, moralidade e legalidade previstos no Artigo 37 da Carta Magna. Além disso, esta prática fere o disposto na Lei 8.429/1992 que trata dos crimes de improbidade administrativa. Alocar um servidor de nível superior para desempenhar atividades que estão abaixo de sua qualificação e que poderiam ser realizadas por profissionais com salários menores, se configura como desperdício do erário, ensejando inclusive penalidades ao administrador.

A seguir há o detalhamento dos procedimentos de análise dos dados coletados no sentido de subsidiar as interpretações acerca do fenômeno estudado. As análises seguem os critérios metodológicos propostos e estão explicitadas e pormenorizadas no corpo do texto que se segue.

Os passos a seguir estão discriminados de forma a proporcionar um entendimento no que tange ao tratamento das informações coletadas, com o propósito de fornecer subsídios quando da proposta de intervenção, a ser explicitada *a posteriori*. Neste sentido, os três "olhares" sobre o problema em tela foram revelados por meio dos resultados dos instrumentos utilizados para obtenção dos resultados.

6.1 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

O quantitativo esperado para participação no questionário era maior, dado o número de profissionais na carreira de Gestor de Políticas Públicas (ACRE, 2015). Contudo, devido à baixa resposta aos questionários enviados via *email*, aliado a isso, o fato de muitos servidores estarem em licença, ou em férias e por conta disso, não estarem em seus postos de trabalho, viu-se dificultado o processo de participação e consequentemente, o levantamento dos indicadores, sem, contudo, haver prejuízo da análise dos dados.

Os dados oriundos do questionário nos permitiram montar uma tabela que delineasse o perfil dos respondentes, de forma a traçar um quadro analítico dos participantes, além de proporcionar uma riqueza na análise de dados que se apresentam e que se cruzados, podem trazer mais robustez ao trabalho. No Quadro 19 observa-se o perfil dos participantes da pesquisa, e proporciona vislumbrar a categorização do quadro de Gestores de Políticas Públicas do Estado do Acre, a partir do espelho apresentado pelos respondentes.

Quadro 19 – Características sociais dos profissionais respondentes.

Características sociais		
	Ocorrência	**Porcentagem (%)**
Gênero		
Masculino	34	33
Feminino	70	67
Etnia		
Branco	31	29,4
Negro	2	1,3
Pardo	71	69,3
Estado civil		
Casado	51	48,7
Soteiro	32	30,7
União estável	12	11,8
Desquitado	9	8,7
Idade		
20-30	2	1,4
31-40	67	64,7
41-50	25	24
Mais de 50	10	9,8

Fonte: elaborado pelo autor.

Ao observar-se o Quadro 19 percebe-se a constituição social dos respondentes. Predominou o gênero feminino (67%), sendo que a maioria se declarou pardo (69,3%), com faixa-etária predominante entre os trinta e um e quarenta anos (64,7%).

Quadro 20 – Características profissionais dos respondentes

Características profissionais		
	Ocorrência	**Porcentagem (%)**
Tempo de serviço na administração pública (anos)		
1-10	61	58,6
11-20	33	32
20-30	8	8
Mais de 30	2	1,3
Escolaridade		
Superior	23	21,8
Pós-Graduação/ Especialização	80	76,9
Mestrado	1	1,3
Doutorado	-	-
Tempo na carreira de GPP (anos)		
1-5	36	34,8
6-10	68	65,2
Área de atuação		
Área meio	90	86,8
Área fim	14	13,2
Nível hierárquico		
Responde por setor, mas não ocupa cargo de chefia.	1	0,5
Ocupa cargo de chefia.	35	34,3
Não ocupa cargo de chefia e não responde por setor.	68	65,2
Já atuou em:		
1 secretaria	68	65
2 secretarias	18	17
3 secretarias	11	11
Mais de 3	7	7

Fonte: elaborado pelo autor.

Percebe-se a partir da leitura dos dados apresentados, que a população participante é composta por profissionais com experiência na área pública, sendo que sua maioria ultrapassa os dez anos de serviço. Além disso, observa-se um percentual de respondentes com pós-graduação em nível de especialização e mestrado.

Essas características que formam um quadro funcional apto tecnicamente, aliado com a experiência administrativa, reforçam aquilo que Bresser-Pereira (2007) elenca como requisitos necessários para formação do “núcleo estratégico da gestão pública”, capaz de

incrementar os pressupostos da Teoria Gerencial no âmbito da administração pública. Estas mudanças buscam proporcionar um Estado mais racional e eficiente no atendimento de suas demandas.

Percebe-se que paulatinamente no decorrer dos dez anos de existência da carreira de Gestor de Políticas Públicas, houve um processo de formação de um quadro de servidores que ao mesmo tempo em que adquiriu experiência administrativa, acumulou formação técnica-científica no sentido de responder aos desafios da administração pública acreana. A adequação dos recursos humanos às necessidades da gestão é ponto chave dentro da perspectiva gerencialista de administração (BRASIL, 1997).

A *New Public Management* busca a formação de um quadro burocrático, formado por profissionais capacitados e comprometidos com a administração pública, que represente o próprio Estado. As atividades desenvolvidas por estes profissionais são aquelas diretamente focadas na implementação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas (BRASIL, 1997). Neste sentido, carreiras de Estado como o caso dos Gestores de Políticas Públicas, são chamadas a um constante aperfeiçoamento no sentido de atenderem às necessidades da sociedade moderna.

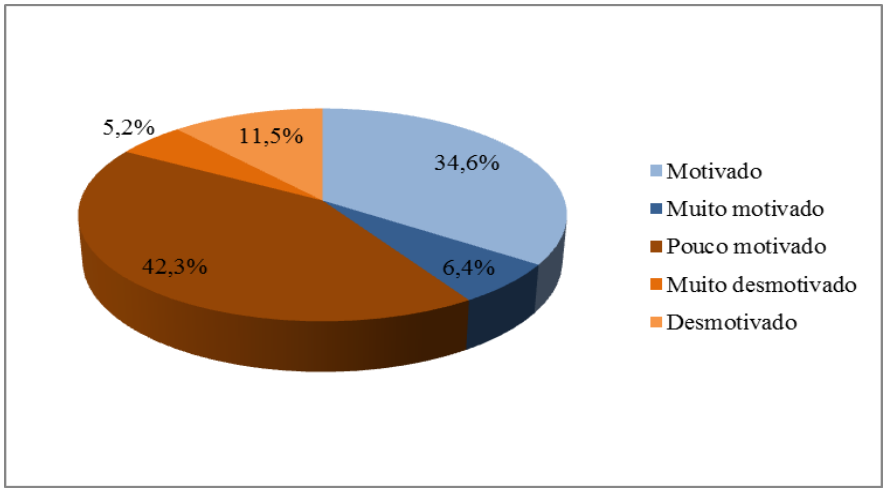
6.1.1 Análise dos resultados do questionário junto aos GPP's.

Em resposta a um dos objetivos específicos deste estudo, detectou-se o nível de motivação para com a carreira. Para obtenção deste dado recorreu-se à aplicação de uma pergunta em formato fechado, cuja abordagem estava relacionada ao nível de motivação do respondente para com a carreira em estudo.

Foram oferecidas as seguintes alternativas, a saber: muito motivado; motivado; pouco motivado; desmotivado e muito desmotivado. Cada uma delas estava relacionada a uma dimensão que buscava em última análise captar a ótica do respondente e seu estado de ânimo para com a carreira, tendo como contraponto o fato de estar ou não exercendo funções próprias da carreira de Gestor de Políticas Públicas.

A análise do Gráfico 1 permite aferir-se o quantitativo de respostas para cada alternativa sugerida em termos percentuais, bem como, a partir de uma análise mais detalhada, traçar, em tese, o atual nível de motivação apresentado pelos respondentes, e seu ponto de vista para com a carreira, dada as situações estruturalmente postas.

Gráfico 1 – Nível de motivação dos GPP's para a com a carreira



Fonte: elaborado pelo autor.

Conforme se observa no Gráfico 1, 42,3 % assinalaram a opção "pouco motivado"; 34,6 % optaram pela variável "motivado"; 11,5 % dos respondentes se declararam "desmotivado"; 6,4 % optaram pela variável "muito motivado"; e por fim, 5,2 % assinalaram a opção "muito desmotivado".

Chamou a atenção, o fato do "polo negativo" da questão, composto pelas variáveis "muito desmotivado", "pouco motivado" e "desmotivado" congregar cinquenta e nove por cento das respostas assinaladas, dentro da órbita da questão apresentada, conforme demonstrado no Quadro 21.

Quadro 21 – Demonstrativo das dimensões relativas à motivação para com a carreira

Dimensão negativa		
Polo	Variável	Md+Pm+Dm (%)
Polo negativo	Muito desmotivado (Md) 5,2%	59%
	Pouco motivado (Pm) 42,3%	
	Desmotivado (Dm) 11,5%	
Dimensão positiva		
Polo	Variável	M + Mm (%)
Polo positivo	Motivado (M) 34,6%	41%
	Muito motivado (Mm) 6,4%	

Fonte: elaborado pelo autor.

O quadro motivacional dos Gestores de Políticas Públicas merece atenção tendo em vista este ser um elemento fundamental no desempenho dos sujeitos dentro das organizações.

O estudo da motivação no trabalho, como já abordado em tópico anterior, é área do estudo da Administração que cresce a cada dia, dada sua importância no contexto das organizações.

Em um quadro de servidores que se considera entre “muito desmotivado” e “pouco motivado”, há que se notar um déficit no coeficiente motivacional que sugere, diante dos pressupostos da Teoria Bifatorial, que os “fatores de higiene” (PÉREZ-RAMOS, 1990) ou extrínsecos, estão suplantando os fatores intrínsecos, ou de motivação.

Ainda tratando do fator motivacional diante dos dados colhidos por meio de questionário, faz-se oportuno a análise da Tabela 2, que trata da ocupação de cargos de livre nomeação, de natureza estratégica dentro da máquina administrativa do Estado do Acre. Os cargos ora analisados são de dois tipos, a saber: função de confiança (FC), cuja previsão legal se encontra no Artigo 39 da Lei Complementar n° 314, de 29 de dezembro de 2015. São de provimento exclusivo de funcionários concursados (não necessariamente da área de gestão), cujo escalonamento vai de um a dez (ACRE, 2015). Vale salientar que o servidor para fazer jus a esta gratificação, não necessita abrir mão de seus vencimentos, pois se trata de um abono ao salário.

Em termos profissionais, estar acumulando este tipo de função não garante presença no núcleo estratégico da gestão, tendo em vista estar voltada para desempenho de funções técnicas específicas. Podemos citar como exemplo, aquele servidor que está há muito tempo em um determinado setor, que “domina” os procedimentos e colabora com o bom andamento do fluxo processual. Este indivíduo, como forma de incentivo, geralmente é agraciado com este tipo de gratificação.

O Cargo em Comissão (CEC), prevista na *supra* citada Lei Complementar, no seu artigo 38, são de livre nomeação. Esta categoria de cargo de natureza política encontra-se escalonado em níveis que vão de um a sete. Atualmente no âmbito da organização administrativa do Estado do Acre, estar ocupando um CEC nos últimos três níveis, significa uma ativa participação no núcleo estratégico do governo. A ocupação de um Cargo em Comissão, em última análise significa no contexto atual da administração pública do Estado do Acre, estar exercendo funções intrínsecas ao Gestor de Políticas Públicas.

Diante de tal assertiva, parece oportuno demonstrar-se por meio da Tabela 2, a ocupação dos Cargos em Comissão, bem como das Funções de Confiança dentre os respondentes, a fim de se obter um panorama do nível de atuação desses profissionais no núcleo estratégico de governadoria. Os dados foram coletados por meio de questão fechada, onde o respondente perante a assertiva “caso ocupe cargo de confiança, informe”, diante da

qual eram apresentadas três alternativas, a saber: “Cargo em Comissão”, “Função de Confiança” e “não ocupo”.

Tabela 2 – Ocupação de Cargos em Comissão e Função de Confiança

Natureza do cargo	Quantidade de ocupantes (%)
Função de Confiança (FC)	53,2
Cargo em Comissão (CEC)	26,3
Não ocupa	20,5
Total	100

Fonte: elaborado pelo autor.

Da leitura da Tabela 2, pode-se perceber que há uma presença maior dos Gestores de Políticas Públicas ocupando funções de confiança (51,2 %), o que denota uma percepção da especialização da mão-de-obra, que, no entanto, não se reflete em trânsito ao núcleo estratégico do governo pelos motivos anteriormente expostos.

Ao lado dos vinte por cento que não ocupam nenhum cargo de natureza política, há aproximadamente vinte e cinco por cento que, em tese, estão no chamado “núcleo duro” (BRESSER – PEREIRA, 2007) do Estado.

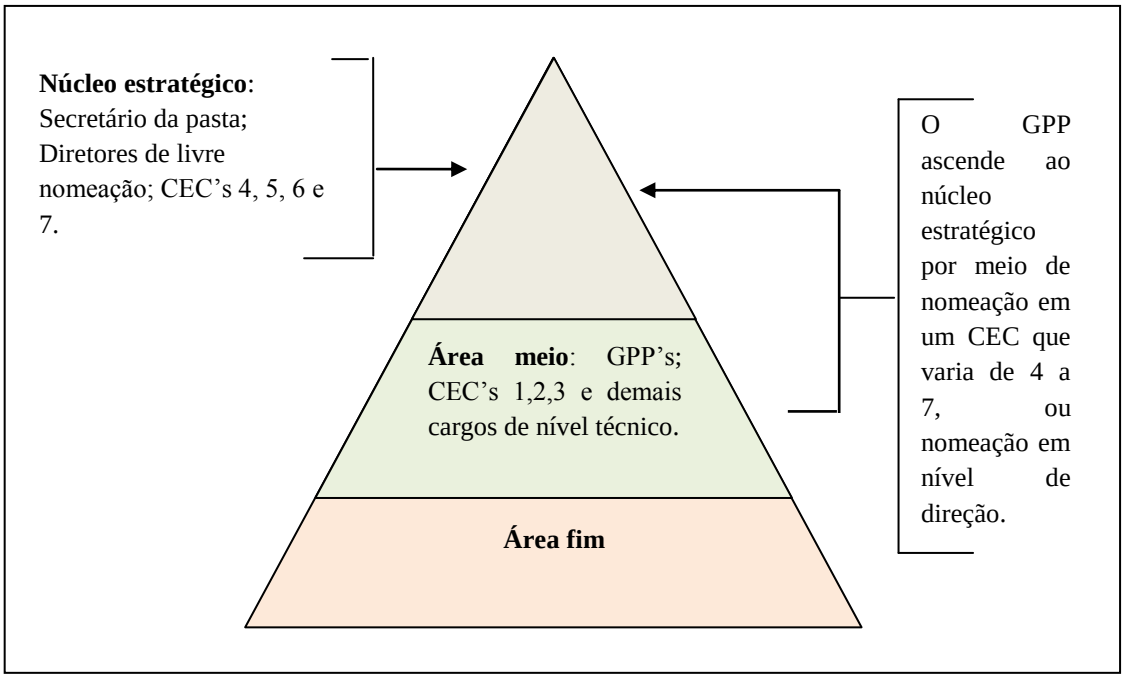
Cabe aqui uma observação sobre a relação entre o fato de ocupar um cargo em comissão, que em vias gerais dá acesso à gestão propriamente dita, e o nível de motivação do pesquisado: Atualmente a organização administrativa do Governo do Estado do Acre comporta sete categorias de Cargo em Comissão (Quadro 6).

Observou-se por meio dos depoimentos dos GPP’s, que os profissionais que ocupam CEC’s que vão de 4 a 7, em regra tendem a preencher cargos estratégicos dentro da organização. Neste sentido, estariam atuando no núcleo estratégico, exercendo as funções diretamente ligadas ao cargo, conforme exposto na Figura 6.

Configura-se desta forma uma prática clientelista que remonta aos primórdios da administração pública brasileira, reflexo da dificuldade com que os ocupantes do poder sempre tiveram em discernir acerca da diferença entre o que é público e privado (HOLANDA, 1995).

À medida que se aproxima do núcleo estratégico das organizações, o governante tende a cercar-se de profissionais que estejam ideologicamente alinhados com sua corrente de pensamento, além de estabelecer relações de dependência entre aquele que governa e os que estão hierarquicamente abaixo nas organizações. Observa-se na Figura 6 esse processo no Estado do Acre do ponto de vista do Gestor de Políticas Públicas.

Figura 6 – Processo atual de ascensão do GPP ao núcleo estratégico



Fonte: elaborado pelo autor.

Uma vez que a remuneração do Gestor de Políticas Públicas do Estado do Acre é uma das menores do país, ao ser convidado para exercer cargo de chefia, que importa assumir mais responsabilidades, o GPP acaba por receber um abono salarial traduzido em nomeação para cargo em comissão.

Desta feita, difícil será encontrar o profissional da carreira ocupando cargo de chefia em nível estratégico que não esteja nomeado em um CEC. Daí concluir-se que aproximadamente 24% dos participantes (expostos na Tabela 2) estejam presentes no núcleo estratégico das organizações onde atuam.

No Governo do Estado do Acre do modo como se dá a ascensão ao núcleo estratégico das organizações, a ocupação de um Cargo em Comissão, em que pese a perda de autonomia administrativa haja vista a nomeação ser de caráter precário, proporciona ao servidor ocupante do cargo de Gestor de Políticas Públicas adentrar um espaço que dificilmente alcançaria seguindo os caminhos formais previstos no PCCR da carreira.

Em resposta ao segundo objetivo específico da pesquisa concluiu-se que a satisfação manifestada pelo nível de motivação é reflexo do envolvimento com a atividade do trabalho, que gera auto realização e reconhecimento (PÉREZ-RAMOS, 1990), (BRANDÃO *et al.*, 2014). A motivação está relacionada com o fazer, a atividade do servidor, e sua satisfação

com o seu trabalho, ou seja, o conteúdo do fazer laboral se traduz em realização pessoal. Nesse sentido, entende-se que quanto mais o GPP estiver desempenhando atividades próprias do cargo, mais estará propenso a uma visão positiva da carreira e de si mesmo.

Com base nos resultados obtidos a partir da aplicação do questionário junto aos GPP's, onde se analisou os dados da escala *likert* oriunda dessa ação, delineou-se um quadro a partir da determinação do grau de concordância das proposições (SANCHES, MEIRELES e De SORDI, 2011), cujo método foi apresentado no tópico destinado aos procedimentos metodológicos. O que se buscou foi determinar a frequência com que os participantes do questionário desenvolviam atividades estranhas ao cargo, caracterizando possíveis situações de desvio de função.

Para fins de análise e averiguação da existência de desvio de função na carreira de GPP, procedeu-se com uma divisão em polos de atividade desenvolvida pelos profissionais que abrangiam competências próprias do cargo, e outras referentes à carreira de Técnico em Gestão Pública (TGP).

O Primeiro polo de proposições composto por atividades referentes aos GPP's obteve como média de indicador de força relativa às proposições um índice de 37,00, significando uma "discordância baixa" (SANCHES, MEIRELES E De SORDI, 2011).

A variável "discordância baixa" está relacionada ao fato dos respondentes demonstrarem pouca disparidade no conjunto das respostas oferecidas de modo a sugerir que as atividades relacionadas como frequentemente exercidas encontraram eco entre os participantes da pesquisa, de modo a sugerir que de modo geral, eram executadas frequentemente.

Este índice foi alcançado, a partir da divisão do somatório dos graus de concordância às proposições apresentadas no tocante às atividades previstas no edital de concurso, como sendo de competência dos GPP's, dividido pelo número de proposições.

Vale ressaltar que o método utilizado foi a "lógica paraconsistente" sugerida por Sanches, Meireles e De Sordi (2011), que se utilizada de uma interpretação quantitativa, levando em consideração a atitude mental do respondente ante ao questionamento apresentado.

As alternativas apresentadas aos respondentes, bem como os índices de concordância com as proposições, que serviram de subsídio para interpretação do nível de desvio de função, estão dispostos no Quadro 22.

Quadro 22 – Resultados da aplicação da escala Likert

	Proposições	Diferencial semântico					QT	Mediana observada	discordantes da proposição	concordantes da proposição	de grau concordância da proposição
		Nunca	Raramente	De vez em quando	Várias vezes por semana	Diariamente					
Atividades relativas aos GPPs	Proponho, elaboro, coordeno e/ou exerço atividades relacionadas à gestão de políticas públicas nos aspectos técnicos e administrativos.	23	14	22	11	31	101	1	34,5	43,5	34,49
	Participo ativamente da implementação, execução, acompanhamento e avaliação de políticas públicas.	34	26	19	14	8	101	1	50	28	35,89
	Participo ativamente da elaboração de políticas de incentivos ao desenvolvimento regional.	41	28	16	8	8	101	1	61	17	21,79
	Desenvolvo atividades relacionadas ao assessoramento em escalões superiores da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional.	41	14	15	13	18	101	1	45,5	32,5	41,66
	Faço o levantamento de dados para elaboração de relatórios estatísticos, planos, programas e outros documentos governamentais.	32	16	22	14	15	99	1	45,5	32,5	41,66
	Desenvolvo estudos e pesquisas aplicadas à gestão.	41	32	12	9	6	100	1	61	16	20,77
	Proponho, elaboro, executo e gerencio planos, programas e projetos no âmbito da administração pública estadual, direcionados ao desenvolvimento sustentável.	42	21	16	12	10	101	1	61,5	16,5	21,15
	Participo na elaboração e conferência de planilhas de cálculos e demais documentos oficiais.	17	15	24	34	11	101	4	43	34	44,15
	Elaboro, executo e acompanho o orçamento estadual e o plano plurianual.	45	17	13	12	14	101	1	53,5	24,5	98,15
	Elaboro, gerencio e, contratos e operações de crédito em âmbito nacional e internacional.	54	17	16	6	8	101	1	65	13	16,66
	Participo ativamente da execução de políticas de desenvolvimento regional.	58	18	14	3	8	101	1	62	16	20,51
	Executo convênios em âmbito nacional e internacional.	43	13	9	5	31	101	1	44	34	43,58
Atividades relativas aos TGPs	Realizo atividades que favorecem o exercício da função do gestor.	13	19	24	10	35	101	4	36	41	53,24
	Exerço atividades que oferecem auxílio técnico e administrativo.	8	4	21	29	39	101	5	15,5	61,5	79,87
	Faço a emissão de relatórios técnicos	21	22	21	19	18	101	2	40,5	37,5	48,07
	Realizo a distribuição e o controle de materiais de consumo e permanente	66	13	9	8	5	101	1	65,5	11,5	14,93
	Realizo a expedição e o arquivamento de documentos e correspondências.	31	13	13	34	10	101	1	43,5	32,5	42,7
	Trabalho com a prestação de informações gerais ao público.	33	14	21	13	19	100	1	53,5	23,5	30,51
	Faço a emissão de declarações.	39	25	20	8	9	101	1	62	16	20,51
	Realizo atividades que favorecem o exercício das funções necessárias ao adequado funcionamento da organização.	16	7	22	21	35	101	5	27,5	50,5	64,74
	Insiro informações em processos.	31	19	17	15	18	100	1	46,5	28,5	38
	Faço a emissão de certidões.	45	24	17	7	8	101	1	62	16	20,51
							1012				

Fonte: elaborado pelo autor com base em Sanches, Meireles e De Sordi (2011).

Legenda: Colunas Nunca, Raramente, De vez em quando, Várias vezes por semana, Diariamente: quantidade de respondentes que optaram pelas colunas do diferencial semântico; QT=quantidade total de respostas; Mediana observada = coluna dentro do referencial semântico na qual se encontra o respondente; Dp=Discordantes da proposição: quantidade de respondentes discordantes=(D+DT+0.5*I); Cp=Concordantes da proposição: quantidade de respondentes concordantes= (C+CT+0.5*I); GCp=Grau de concordância da proposição.

Para se obter a média do grau de concordância com as proposições relativas às atividades próprias dos TGP's, utilizou-se de método semelhante apresentado quando do cálculo do indicador de força relativa, ou seja, a mediana dos graus de concordância das proposições, sendo que o índice alcançado neste polo foi de 41,3, significando uma "discordância desprezível" (SANCHES, MEIRELES, De SORDI, 2011).

Desta forma em resposta a um dos objetivos da pesquisa, observou-se que das proposições apresentadas, os Gestores de Políticas Públicas entrevistados, demonstraram um grau de concordância maior com as atividades atribuídas aos Técnicos em Gestão Pública. O resultado aponta para uma identificação do profissional em gestão pública, que se revela mais próximo de atividades pertencentes à outra carreira, sugerindo um estado de desvio de função.

Os resultados sugerem que os respondentes no seu fazer diário, desempenham atividades estranhas ao que estava previsto quando da sua aprovação em concurso público, indicando em casos onde essa atividade não venham acompanhada de uma remuneração compatível, em desvio de função (ANDRADE, 2012).

Observou-se portanto, a partir da leitura dos dados obtidos, e com a aplicação da escala Likert para interpretação das respostas, que há um elevado grau de desvio de função na carreira de Gestor de Políticas Públicas no Estado do Acre. Os respondentes apontaram de forma acentuada, maior frequência de atividades realizadas no seu cotidiano, relativas aos Técnicos em Gestão Pública, e que não estavam previstas no edital de convocação dos aprovados no concurso público.

O dado apresentado oferece resposta a um dos objetivos específicos deste trabalho, uma vez que revela que a Administração Pública do Estado do Acre ao permitir este tipo de situação, abre caminho ao desperdício de recursos públicos. Isto se justifica pelo fato dos GPP's, que recebem salários de nível superior, estarem desenvolvendo funções típicas de servidores de nível médio, ou seja, há subutilização de uma mão de obra, que recebe um valor para realizar atividades que, em tese, poderiam estar sendo feitas por outros profissionais com salários menores.

Esta situação fere diretamente o disposto na Lei 8.429/1992, que trata dos crimes de improbidade administrativa, uma vez que se configura como má versação dos recursos públicos. Afronta a referida Lei no seu artigo 11, inciso primeiro, quando o administrador age sem observância do instrumento convocatório, ou seja o edital do concurso público (BRASIL, 1992).

A situação constatada por meio do questionário afronta a Constituição Federal no seu artigo 37, ao atacar o princípio da moralidade. Dispor um servidor público a desvio de função se configura como desrespeito aos princípios éticos que devem reger a administração pública, uma vez que se nega direito líquido e certo a servidor devidamente empossado (BRASIL, 1988).

O desvio de função observado no instrumento de coleta ainda revela uma eventual situação de assedio moral, que se configura como expor o servidor a situação vexatória, humilhante, ou obrigá-lo a desempenhar atividade estranha àquela do seu cargo, sem contraprestação remuneratória (ARENAS, 2013).

Vale ressaltar que a análise da escala tipo Likert aplicada, assentou-se na lógica paraconsistente. Esta análise procura evidências a fim de mapear os resultados no sentido de aproximar-se do raciocínio humano (SANCHES, MEIRELES e De SORDI, 2011). Portanto,

a escala aplicada neste trabalho, teve como objetivo mesurar opiniões e atitudes dos profissionais participantes ante as tarefas que lhe foram sugeridas, diante das quais, atribuíam-lhe valores referentes à intensidade com que eram realizadas.

O questionário aplicado aos Gestores de Políticas Públicas atuantes nas principais secretarias do Estado do Acre, além das proposições nos moldes da escala Likert, trazia uma questão no formato aberto. Esta pergunta solicitava que o respondente indicasse se havia vivenciado situações de desvio de função no decorrer de sua carreira.

Para abordagem desta questão, recorreu-se à análise de conteúdo (BARDIN, 2011; SILVA; FOSSÁ, 2013). A utilização deste método vem ao encontro das necessidades de interpretação no âmbito dos aspectos qualitativos do trabalho. Importante ressaltar que esta análise tomou o cuidado de não se basear em métodos vazios, ou obscuros. Pelo contrário, procurou-se estabelecer uma sistematização de tratamento das informações coletadas, a fim de proporcionar uma análise razoável dos dados obtidos, à luz do método de análise de conteúdo (SILVA; FOSSÁ, 2013).

A sistematização proposta por Bardin (2011) se baseia em três fases, a saber: (a) pré-análise; (b) exploração do material; (c) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Esses passos foram sistematizados com o auxílio do *software* Atlas TI, versão 6.0.15. A utilização do referido *software* possibilitou o tratamento, categorização e análise dos resultados das perguntas feitas em formato aberto tanto aos GPP's, quanto aos chefes dos setores de Recursos Humanos das organizações visitadas.

Quando da aplicação do questionário aos GPP's foi apresentado questionamento acerca do conhecimento do respondente sobre os casos de desvio de função na carreira, perante a qual o participante era levado a se posicionar acerca da sua ciência, mediante experiência própria, ou a partir da observação da situação de outros colegas, formulada mediante os seguintes termos: "Você já vivenciou ou presenciou algum colega em desvio de função? Em sua opinião porque isso acontece?".

Para o tratamento desta questão, baseando-se em Silva e Fossá (2013), realizou-se os procedimentos elencados nos Quadro 23, de forma a efetuar a análise de conteúdo das respostas obtidas. Cabe ressaltar, que tanto as perguntas respondidas pelos Gestores de Políticas Públicas, quanto àquelas efetuadas pelos chefes dos setores de pessoas das secretarias com maior contingente de servidores desta carreira, passaram pelo mesmo processo de análise. Em ambos os casos, o método utilizado de análise do conteúdo foi proposto por Silva e Fossá (2013), detalhado no Quadro 23, abaixo.

Desta forma, manteve-se a coerência e unidade no método de análise, primando pela confiabilidade dos resultados, oferecendo tratamento uniforme aos elementos semânticos obtidos a partir das respostas oferecidas pelos dois profissionais em questão. Este procedimento teve como objetivo obter uma análise razoável a partir da utilização de método de análise semelhante, o que propicia a possibilidade de observação comparativa entre os dados obtidos.

Quadro 23 – Processo de tratamento e análise da questão aberta do questionário

Fase	Procedimento	Descritiva	Objetivo
Pré - análise	Leitura flutuante	O primeiro contato com o material coletado. Leitura inicial das entrevistas.	Aproximar o pesquisador do material a ser trabalhado, a fim de fornecer elementos para inicio da análise.
	Escolha dos documentos	Realização da definição do *corpus* de análise (SILVA; FOSSÁ, 2013)	Esta fase sugere a delimitação do material a ser trabalhado, tendo em vista que alguns elementos são descartáveis, dado sua falta de nexo com a pesquisa.
	Elaboração de indicadores	Os dados coletados para análise passam por eleição de indicadores para fins de tratamento.	Esta fase permite ao pesquisador, elaborar os indicadores que servirão como referência para categorização dos elementos presentes no texto a ser analisado.
Exploração do material	Operações de codificação	Seleção de textos, denominados "unidades de registro" (SILVA; FOSSÁ, 2013, p.4)	Foram estabelecidas as regras de contagem, e a agregação do conteúdo em categorias simbólicas.
Resultado, Inferência e interpretação	Captar o conteúdo manifesto, e proceder com uma justaposição de elementos que permitam conceber as semelhanças e diferenças.	Agruparam-se os elementos de acordo com sua semelhança de conteúdo e ideia manifesta, de forma a se formular categorizações dos elementos.	Formar um corpo semântico, constituído de elementos simbólicos que deem significado comum às ideias dispostas por meio das entrevistas, a fim de se obter ideias centrais.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Silva e Fossá (2013).

Foram recebidas cento e quatro respostas aos questionários enviados aos GPP's, tanto via *email* por meio da ferramenta "Formulários" do *site Google*, quanto por aplicação presencial nas secretarias com maior número de servidores desta carreira. Cento e uma respostas foram consideradas válidas, sendo portanto, aproveitadas para fins de categorização dos conteúdos e passíveis de classificação quanto à estrutura semântica.

O primeiro passo foi a delimitação das "categorias iniciais" (SILVA;FOSSÁ, 2013). Essa categoria surgiu do primeiro contato do pesquisador com o material coletado. Foi

realizada uma leitura geral das respostas, e em seguida, uma divisão de elementos das falas dos entrevistados, substanciados pelo referencial teórico utilizado.

Foram detectadas um total de dez categorias iniciais, correspondentes a elementos linguísticos denunciados pelos respondentes, de forma a iniciar a montagem de um quadro de ideias acerca da situação do desvio de função dentro da visão do próprio GPP, conforme exposto no Tabela 3:

Tabela 3 – Principais causas para a disfunção denunciadas na fala dos GPP's

Expressão	Número de ocorrências
Existência de CEC's	23
Política de apadrinhamento	21
Conveniência política	16
Falta de conhecimento da carreira por parte da administração pública	13
Comodismo do GPP	8
Desvalorização da carreira	6
Despreparo técnico do GPP	4
Falta de política de capacitação	4
Carreira vista como uma ameaça	3
Generalismo do cargo	3

Fonte: elaborado pelo autor

Após a observação e análise das categorias iniciais, surgiram as categorias intermediárias (SILVA; FOSSÁ, 2013). Esta categoria surgiu do agrupamento das dez categorias iniciais. As categorias foram formatadas a partir das falas dos entrevistados, em conjunto com análise do referencial teórico utilizado.

A partir das ocorrências apresentadas, procedeu-se com o agrupamento dos referenciais constantes das categorias intermediárias a partir da depuração dos elementos constantes das categorias iniciais, somando quatro categorias, a saber: (a) limitações próprias do profissional em estudo; (b) limitações da carreira de Gestor de Políticas Públicas; (c) limitações político/estruturais; (d) limitações sistêmicas.

Há que se observar que a questão levantada por meio da pergunta aberta aplicada aos GPP's, se baseia na vivência ou observação de situações que envolvem desvio de função. As respostas obtidas a partir desta indagação, formam o *corpus* de análise que substancia o estudo.

Desta feita, percebeu-se que as dez categorias inicialmente elencadas com base nas leituras repetitivas do material coletado, apresentavam elementos semânticos comuns, que permitiram o agrupamento destes elementos em categorias, as quais foram denominadas em "categorias intermediárias" (SILVA; FOSSÁ, 2013).

A classificação das categorias se deu utilizando-se o método proposto por Bardin (2011) qual seja, a observação da repetição das palavras, trianguladas pelos resultados obtidos a partir das observações, além do referencial teórico utilizado que serviu de balizador da análise do material.

O terceiro passo foi a delimitação das "categorias finais". Estas foram constituídas a partir do refinamento das categorias iniciais e intermediárias. As categorias finais representam o agrupamento das categorias intermediárias em símbolos linguísticos semelhantes, reunidos a partir de análise e interpretação do pesquisador. As categorias finais totalizaram duas, a saber: (a) limitações *interna corporis;* (b) limitações político/administrativas.

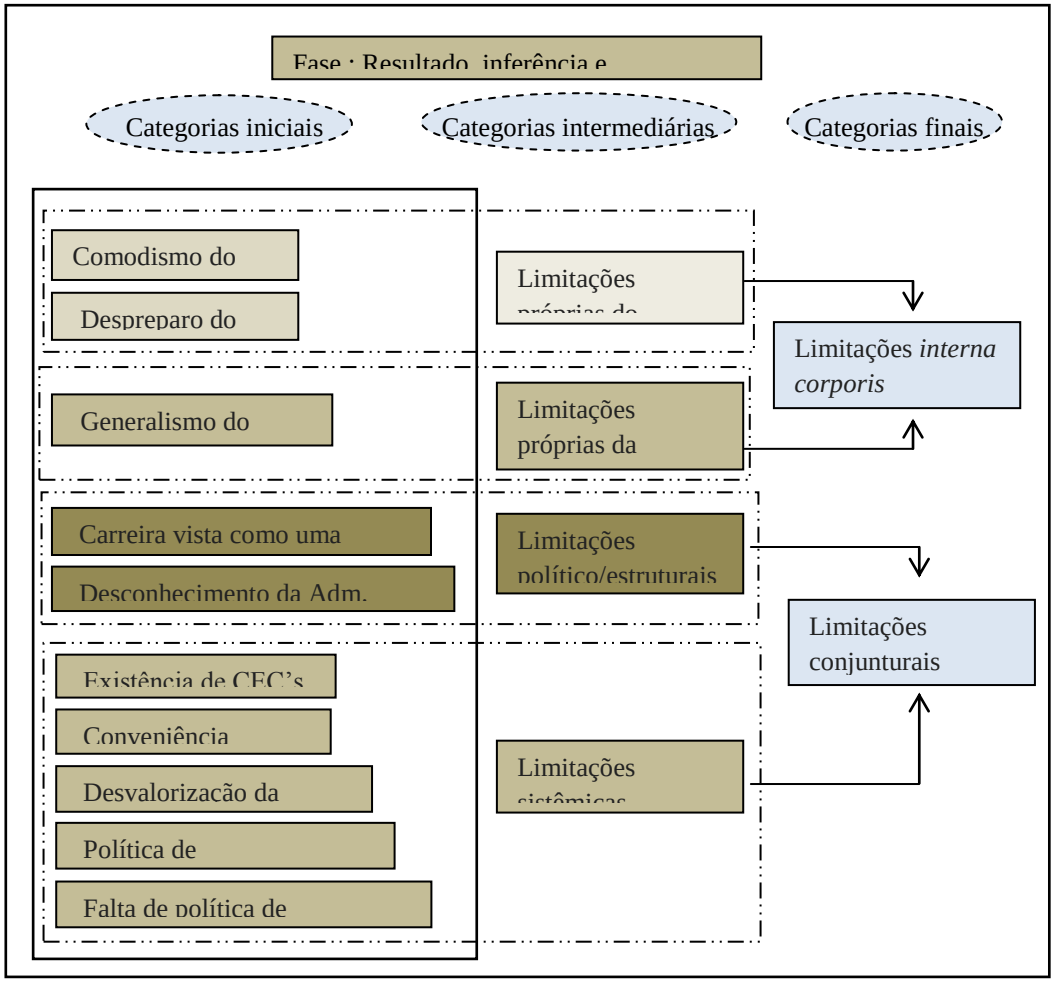
As primeiras reúnem a questões levantadas que dizem respeito a desafios apresentados pela própria carreira, dada suas características intrínsecas. São questão voltadas para a formação e postura do servidor, estrutura da carreira e demais ideias semelhantes.

Esta dimensão, revelada pela fala dos respondentes, chamou a atenção para a necessidade de se analisar a carreira do ponto de vista daquele que ocupa o cargo e enxerga o contexto sociopolítico na qual os elementos estão inseridos, de forma que a partir de sua visão critica, o observador pode elencar variáveis válidas de análise e que suscitam questões a serem estudadas e discutidas tanto no âmbito interno quanto externo da carreira em questão.

Este ponto justifica o procedimento metodológico utilizado na pesquisa uma vez que se elevou a um patamar de importância indiscutível, o olhar do próprio profissional sobre o fenômeno do desvio de função na carreira de Gestor de Políticas Públicas. Impensável realizar-se uma análise criteriosa na tentativa de levantar fatores que corroboram para esta anomalia administrativa sem, contudo, perceber o problema do ponto de vista do sujeito diretamente envolvido com o fenômeno.

Já a segunda categoria está relacionada ao modo como a administração pública lida com a carreira de Gestor de Políticas Públicas nos seus aspectos externos. Para este análise, fez-se necessária esmiuçar o modo como se constitui as relações de poder no interior da administração pública do Estado do Acre e como esta relação se manifesta na ocupação de cargos estratégicos da máquina administrativa do Estado. Refere-se, portanto, ao modo como a carreira em questão é enxergada, do ponto de vista do gestor público e demais atores, conforme explicitado pela Figura 7.

Figura 7 –Análise de conteúdo das respostas obtidas junto aos GPP's.



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Silva e Fossá (2013).

O processo de "depuração" das ideias apresentadas nos relatos dos Gestores de Políticas Públicas, por meio do método apresentado por Silva e Fossá (2013), permitiu traçar um quadro analítico dos símbolos linguísticos. Por meio das falas dos respondentes, elaboraram-se dez categorias semânticas que revelavam desafios da carreira em estudo. Estes desafios foram selecionados tendo em vista o número de ocorrências significativo com que se apresentaram nas falas.

O passo seguinte foi agrupar as dez categorias iniciais de forma que a ideia central não se perdesse. A preocupação do pesquisador neste caso é manter a coesão das proposições iniciais, contudo, extraindo características semelhantes dos elementos textuais a fim de formar grupos semânticos compreensíveis.

A análise da Figura 7 permite responder a um dos objetivos específicos que seria apontar os fatores que corroboram para a existência do desvio de função na carreira de GPP,

do ponto de vista do próprio servidor. Para o Gestor de Políticas Públicas os desvios de função na carreira são motivados por situações de ordem estrutural do cargo em nível macro e interno. Portanto, os desvios de função ocorrem por motivos relacionados à maneira como a categoria é enxergada pela gestão pública, e pelas limitações dos próprios profissionais da área.

Com o resultado alcançado ao final do processo pode-se estabelecer duas linhas de análise da situação abordada, apontada pelos elementos depurados dos símbolos linguísticos propostos nas falas dos respondentes, de forma a concentrar-se em duas questões principais: limitações *interna corporis* e limitações conjunturais.

A partir de Bardin (2011) classifica-se de "inferências específicas" ao conjunto de proposições que se levantam para responder a uma questão dada. Pode-se considerar que o problema em questão pode ser caracterizado nessa perspectiva, tendo em vista que a indagação proposta aos respondentes fazia alusão a uma situação objetiva e passível de posicionamento fático.

Os participantes concentraram suas observações em três dimensões da carreira que chamaram a atenção quando da análise dos dados. A primeira dimensão, que deu origem à categoria final "*interna corporis"*, pode ser dividida em dois campos, a saber: limitações imputadas ao próprio GPP e as limitações da carreira.

No que tange às limitações da carreira, o desafio apresentado está relacionado à falta de conhecimento por parte da gestão pública como um todo no tocante ao papel do profissional em estudo, dentro da máquina administrativa. As falas revelaram que os respondentes ao se reportarem ao problema do desvio de função, citaram o desconhecimento dos gestores públicos como elemento importante para que este tipo de situação ocorra.

Na outra dimensão do mesmo problema, estão situadas as limitações impostas ao próprio profissional em estudo. Os elementos linguísticos "acomodado" e "comodismo" foram evidentes em significativas ocorrências. Vale ressaltar que tanto o adjetivo, quanto o substantivo anteriormente citados, estavam relacionados à postura do Gestor de Políticas Públicas, e foram apontados como fatores que determinam situações de desvio de função.

Há que se observar, portanto, que do ponto de vista do próprio Gestor de Políticas Públicas, a análise do problema repousa em dois pontos que merecem atenção ao se tratar do tema. Sua crítica não se concentra apenas na administração pública de um modo geral; não se percebe uma postura de "vitimização" por parte do profissional, que ao mesmo tempo em que denuncia as falhas da gestão para que os casos de desvio de função aconteçam, também

apontam a falta de atitude, e até mesmo, aptidão para o cargo, personificado na atitude apática de alguns colegas.

O enfrentamento do problema do ponto de vista do GPP deve levar em conta o ataque a essas duas frentes que se mostram vulneráveis na carreira, e que exigem ação que perpassam os polos internos e externos do cargo. O esforço de superação das limitações apresentadas exigem atitudes que envolvam o engajamento crítico no recrutamento de profissionais, bem como uma atitude positiva do poder público para com a carreira, no sentido de potencializar sua colaboração dentro da máquina administrativa, com foco principal no reconhecimento e valorização do profissional em gestão pública.

6.1.2 Análise dos resultados das entrevistas com chefes de RH's

Exaurido os dados colhidos por meio do questionário aplicado aos próprios GPP's, faz-se necessário a análise da entrevista feita junto aos chefes de setores de Recursos Humanos das secretarias de Estado que congregam o maior número de pessoas. Importante ressaltar que a entrevista foi de natureza semiestruturada (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Há que se registrar que as entrevistas aconteceram no próprio local de trabalho dos respondentes, mediante prévia autorização e ciência do conteúdo a ser tratado, em local reservado, escolhido pelo entrevistado. Os instrumentos utilizados para registro da fala foram gravador de voz e anotações do pesquisador.

Este tipo de entrevista se baseia em hipóteses formuladas por meio de questionamentos básicos, que podem dar origem a outras hipóteses que surgem a partir das falas do entrevistado (TRIVIÑOS, 1987). Ainda segundo o mesmo autor, este tipo de entrevista favorece a compreensão do fenômeno social estudado, preservando uma atitude ativa do pesquisador durante o processo de coleta de informações.

Manzini (1990) ensina que a entrevista semiestruturada é organizada sobre um roteiro previamente preparado. No entanto, outras questões podem surgir no decorrer da entrevista no sentido de dar complementaridade, ou até mesmo revelar outros elementos que venham a enriquecer a abordagem. Nesse sentido, este tipo de entrevista se mostra um fértil instrumento de coleta de dados.

Na elaboração do roteiro de entrevista seguiu-se a linha de abordagem histórico-cultural (dialética) uma vez que as perguntas tinham como objetivo a determinação clara das causas do fenômeno ora estudado, ou seja, as causas do desvio de função no cargo de Gestor

de Políticas Públicas (MANZINI, 1990) levando em conta o sujeito da fala e suas limitantes socioculturais.

A pergunta “você já soube de casos de desvio de função de GPP’s na secretaria em que você atua?”, é reflexo do tipo de abordagem seguida (histórico-cultural), que busca por meio da resposta, obter uma explicação objetiva do fenômeno estudado. A fala do entrevistado ante esta assertiva deve revelar caminhos que ajudem na compreensão do fenômeno.

Cabe aqui destacar o perfil representativo dos respondentes observado por meio do Tabela 4, no sentido de se estabelecer um mapa dos participantes da pesquisa. Esta representação é profícua porquanto nos permite analisar elementos socioprofissionais que atuam na visão de mundo e se revelam nas respostas obtidas.

Tabela 4– Representação socioprofissional dos chefes de Recursos Humanos

Respondente	Idade	Sexo	Tempo de serviço na área (anos)	Etnia	Formação	Tipo de vínculo
Entrevistado 1	56	F	27	Parda	Superior	CEC
Entrevistado 2	53	F	15	Parda	Superior	CEC
Entrevistado 3	30	F	4	Branca	Médio	Efetivo
Entrevistado 4	32	F	5	Branca	Superior	CEC
Entrevistado 5	41	F	10	Branca	Pós-graduação/ especialização	Efetivo
Entrevistado 6	40	M	6	Pardo	Superior	CEC

Fonte: elaborado pelo autor,.

Da análise da Tabela 4 pode-se traçar o quadro profissional dos participantes. De modo geral são pessoas com experiência de vida; a amplitude no tempo de serviço na administração pública (de 4 a 27 anos) proporciona a riqueza dos múltiplos olhares de diferentes gerações acerca do mesmo problema. Ante os olhos do pesquisador este fato se mostrou como de importante relevo. Outro fator que se mostra significativo é aquele relacionado ao gênero: a forte presença feminina no setor de recursos humanos revela a identificação desta área com este perfil de profissional. Quanto à formação, um entrevistado declarou ter nível médio, dois declararam ter nível superior na área de Administração e três com formação em tecnólogo em Recursos Humanos.

Quanto à forma de ocupação do cargo, dois se declararam funcionários de carreira e quatro afirmaram ser cargos de natureza política. Esta variável é importante, uma vez que o tipo de vínculo com o poder público pode influenciar na postura do respondente ao tratar do assunto em tela. Entende-se que o funcionário de carreira está mais a vontade para explanar

sobre o fenômeno em estudo, frente ao servidor que se encontra com vínculo precário, que por sua vez pode entender o assunto como de difícil trato, dada sua possível postura de “lealdade” perante a gestão atual.

O roteiro da entrevista cujo formato foi semiestruturada (MANZINI, 1990), foi constituído com perguntas cujos carácteres se dispunham em duas categorias, a saber: descritivas, explicativas ou causais. As primeiras foram elaboradas de modo a proporcionar ao entrevistado condições de discorrer sobre sua trajetória pessoal de formação profissional e do seu ponto de vista com relação a sua carreira, conforme explicitado no Quadro 16. As segundas giravam em torno da sua visão (do respondente) com relação à carreira de Gestor de Políticas Públicas, nos aspectos formativo e progressivo.

Deste modo, a condução da entrevista realizada pelo pesquisador procurou extrair do respondente, elementos que possibilitassem a análise do fenômeno a partir da ótica do profissional envolvido diretamente com a utilização dos recursos humanos dentro das secretarias do Estado do Acre.

Há que se observar a preocupação do pesquisador no sentido de evitar influenciar nas respostas ou mesmo induzir a colocações ou sugerir raciocínios do participante (MANZINI, 1990). Para se evitar este tipo de ocorrência, preocupou-se com três aspectos no roteiro de entrevistas: (a) cuidado no uso da linguagem utilizada; (b) cuidado na forma de elaboração das perguntas; (c) cuidado com a sequencia das perguntas dentro do roteiro de entrevistas.

As entrevistas foram conduzidas obedecendo a três momentos distintos: no primeiro momento, o entrevistado foi convidado a falar de aspectos de sua trajetória profissional, como também no seu olhar a respeito do setor de recursos humanos para a organização na qual está inserido. Estes questionamentos foram importantes no sentido de se avaliar por meio da estrutura linguística utilizada nas respostas o nível de aptidão e identificação do respondente para com a atividade que estava desenvolvendo.

O segundo momento da entrevista buscou introduzir o respondente no universo do objeto em estudo sem, contudo, analisar diretamente o problema da pesquisa. Neste momento, o participante foi levado a discorrer sobre seu conhecimento acerca da carreira de Gestor de Políticas Públicas. Também foi convidado a relatar seu conhecimento sobre as atividades desenvolvidas por este profissional dentro da organização a qual pertencia. Esta fase da entrevista proporcionou ao pesquisador avaliar por meio dos elementos linguísticos utilizados, a preparação para lidar com a carreira em questão.

A última etapa da entrevista se deu com a imersão em definitivo no foco da pesquisa, onde o entrevistado foi levado a discorrer sobre o problema do desvio de função na carreira.

Neste momento, havia a possibilidade de expor seu conhecimento sobre o tema proposto, elencando as causas possíveis para tal fato. A fala dos respondentes se constituiu em rica fonte para análise, uma vez que estes representam a própria estrutura governamental que expõe seu olhar sobre o fenômeno em estudo.

Utilizando do método da análise de conteúdo proposto por Bardin (2011) e Silva e Fossá (2013), foram novamente realizados os procedimentos necessários para tratamento das informações. O conteúdo foi extraído das falas dos respondentes às questões inicialmente propostas, expostas no Quadro 15; porém não se prendeu apenas àquelas, abrangendo outras dimensões das questões levantadas, de acordo com o raciocínio desenvolvido pelo participante, procurando o pesquisador não intervir neste aspecto.

A Figura 8 reflete o procedimento metodológico de análise dos elementos textuais presentes nas falas dos respondentes às entrevistas realizadas. São símbolos linguísticos que traduzem a visão que o chefe do setor de pessoas tem com relação à carreira de Gestor de Políticas Públicas no âmbito de sua respectiva secretaria.

Há que se observar a utilização da técnica de “análise das ocorrências” proposta por Bardin (2011). Nesse contexto, observaram-se as relações entre os elementos da mensagem, que tiveram ocorrência em duas ou mais situações dentro do mesmo contexto de fala, de forma a se tornarem significativos ao ponto de caracterizar-se como elemento denunciante de uma ideia fortemente ligada ao tema tratado por ocasião da participação do respondente.

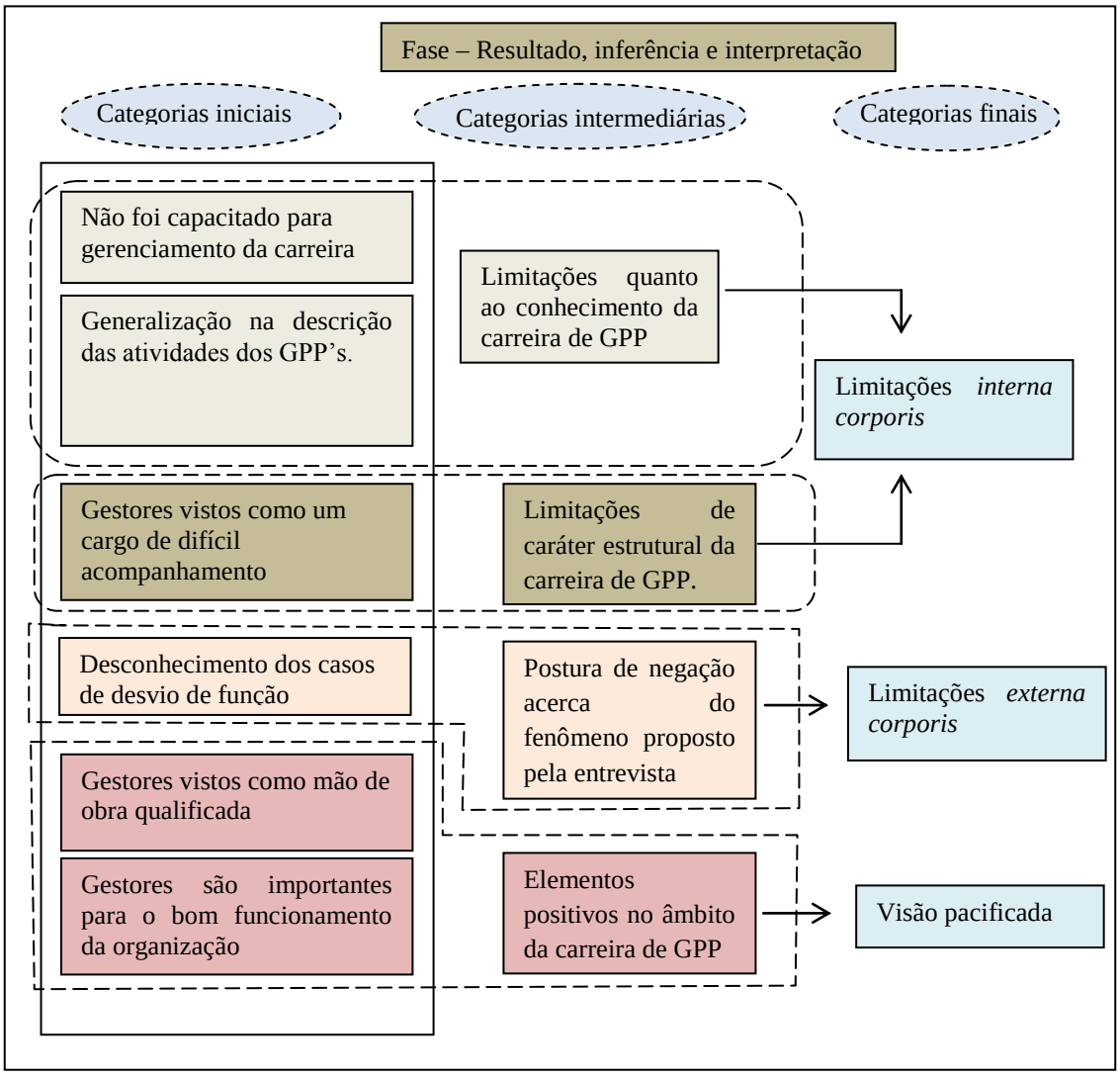
A técnica de análise das ocorrências proposta por Bardin assinala que o método “procura extrair do texto as relações entre os elementos da mensagem, ou mais exatamente, dedica-se a assinalar as presenças simultâneas (coocorrência ou relação de associação) de dois ou mais elementos na mesma unidade de contexto” (BARDIN, 2011, p. 259).

A frequência dentro desta análise é elemento que confere importância ao símbolo linguístico, a partir do momento que permite associações de ideias implícitas e explícitas na fala do respondente.

Desta forma, a partir das informações fornecidas pelos participantes, e observando o número de ocorrências que determinados símbolos surgiram nas falas, foi possível por meio do método de análise das ocorrências, identificar elementos a fim de categorizar os fatores críticos apontados pelos participantes.

Daí temos a Figura 8 na qual se percebe o processo de filtragem e formação das categorias linguística por meio do método de análise das ocorrências, o qual possibilita a formação de classes linguísticas simbólicas a fim de se delimitar o campo de estudo do fenômeno.

Figura 8 – Análise de conteúdo das falas dos chefes de Recursos Humanos



Fonte: elaborado pelo autor.

Em resposta a um dos objetivos específicos da pesquisa, adotandou-se procedimento semelhante ao utilizado quando da análise de conteúdo das respostas dos GPP's ao questionário, as respostas dos chefes de setor de pessoas de seis secretarias que congregam em seus quadros o maior número de Gestores de Políticas Públicas, passaram pelas fases categorização sistematizadas por Bardin (2011), em método citado por Silva e Fossá (2013).

Nesta fase da pesquisa, a análise foi realizada a partir não somente das falas dos entrevistados, mas também sob o ponto de vista das observações do pesquisador (SILVA; FOSSÁ, 2013). O que se buscou com as entrevistas foi captar a forma como o profissional envolvido com a gestão de carreiras dentro da máquina administrativa, enxerga o profissional em estudo. Nesse sentido, os símbolos linguísticos utilizados durante o decorrer das

entrevistas, permitiram um mapeamento que sugere posicionamentos e visões acerca da relação entre o poder público e o Gestor de Políticas Públicas, no contexto das organizações.

Após a realização das entrevistas, houve a transcrição do conteúdo coletado. O segundo passo foi a leitura exaustiva do referencial teórico voltado para gestão de recursos humanos na administração pública (citado nas referências), bem como das entrevistas realizadas. Esta fase se denominou "pré-análise" (SILVA;FOSSÁ,2013), e possibilitou a sistematização das ideias iniciais "pinçadas" do referencial teórico, além de fornecer condições para o estabelecimento de indicadores que viabilizassem a interpretação do conteúdo coletado.

Em seguida, procedeu-se com a "exploração do material" (SILVA;FOSSÁ, 2013; BARDIN, 2011). Esta fase constituiu-se no recorte dos textos em unidades de registro com a contagem dos elementos comuns surgidos por ocasião das falas dos respondentes, conforme Tabela 5.

Tabela 5 – Expressões mais utilizadas pelos chefes de Recursos Humanos

Expressão	Número de ocorrências
"Qualificados (os GPP's)"	12
"Carreira de Estado"	5
"Se tem (desvio de função), eu não conheço"	4
" O cargo é genérico"	3
"Não conheço a carreira"	3
"Não participei de cursos"	3

Fonte: elaborado pelo autor.

A análise da Tabela 5 permite o atendimento de uma necessidade da pesquisa, que é o fato de entender como a administração pública enxerga a carreira no âmbito das organizações. As limitações impostas ao desenvolvimento da carreira, manifestas pelo olhar do setor envolvido diretamente com o gerenciamento do cargo. O processo de eleição de símbolos representativos do conteúdo linguístico foi feito a partir de critérios do pesquisador (SILVA; FOSSÁ, 2013), em face da relevância da presença de tais referenciais, tendo como base a frequência de no mínimo duas ocorrências de elementos com características semânticas semelhantes.

Do agrupamento das afirmações correlatas, surgiram as "categorias iniciais" expostas na Figura 8 (SILVA;FOSSÁ, 2013), compostas por seis variáveis, a saber: "não fui

capacitado para gerenciamento da carreira"; "Generalização na descrição das atividades dos GPP's"; "Gestores vistos como um cargo de difícil acompanhamento"; "Desconhecimento dos casos de desvio de função"; "Gestores vistos como mão de obra qualificada" e "Gestores são importantes para o bom funcionamento da organização".

A partir das categorias iniciais, deu-se origem a quatro subcategorias, denominadas por Silva e Fossá (2013) como "categorias intermediárias" que reúnem elementos comuns às seis proposições anteriormente selecionadas, estabelecendo-se desta forma: "Limitações quanto ao conhecimento da carreira de GPP"; "Limitações de caráter estrutural da carreira de GPP"; "Postura de negação acerca do fenômeno proposto pela entrevista"; "Elementos positivos no âmbito da carreira de GPP".

As categorias finais, conforme pode-se observar na Figura 8 se constituíram em duas, a saber: "limitações *interna corporis"* e "limitações *externa corporis"* e *"*visão pacificada". Esta classificação foi utilizada para determinar as três dimensões reveladas pelos chefes dos setores de recursos humanos das secretarias, no sentido de identificar as dificuldades da carreira de Gestor de Políticas Públicas sob o ponto de vista destes profissionais.

Pode-se perceber pelas falas dos entrevistados, após análise de conteúdo seguindo os procedimentos sugeridos por Silva e Fossá (2013), consubstanciados por Bardin (2011), que as limitações da carreira que levam aos casos de desvio de função, estão concentradas em duas dimensões macro, manifestas pelas restrições presentes tanto em nível interno, quanto em nível externo da carreira.

Na dimensão *interna corporis* as falas trouxeram à tona as dificuldades de acompanhamento do progresso funcional do Gestor de Políticas Públicas, causados por dois fatores principais: (a) falta de capacitação do servidor em recursos humanos na área de gestão da carreira de GPP; (b) a estrutura de gerenciamento da carreira, cujas informações ficam centralizadas na Secretaria de Gestão Administrativa – SGA provocam um distanciamento entre o servidor da área de recursos humanos e o profissional em estudo.

A dimensão *externa corporis* foi caracterizada pelas falas voltadas para a negação dos casos de desvio de função. Esta dimensão recebeu a denominação de *externa corporis* devido ao fato de estar relacionada não com as limitações de ordem técnica do entrevistado, mas por revelar um contexto político subjacente.

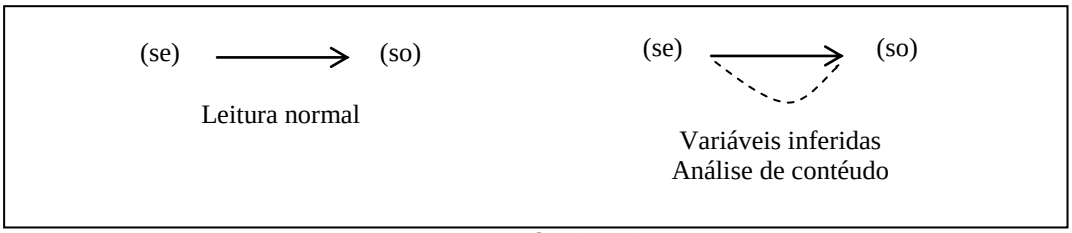
A negação dos casos de desvio de função contrasta com a falta de conhecimento das atividades desempenhadas pelos profissionais, que foi marcante nos depoimentos colhidos. As falas sugeriram um paradoxo entre a afirmativa de não haver desvio de função no interior da

organização em tela, com o desconhecimento revelado no âmbito das atividades desenvolvidas pelo GPP.

Por fim, a variável “visão pacificada” tem em tela que ficou latente na fala dos entrevistados o reconhecimento dos Gestores de Políticas Públicas, na ocasião caracterizados como profissionais de reconhecida qualificação técnica, que contribuem com o desenvolvimento da organização na qual estão inseridos.

Cabe aqui ressaltar que o método de análise de conteúdo empregado para interpretação dos elementos que causam o desvio de função na ótica do chefe de recursos humanos entrevistados, tomou o cuidado de assentar os ensinamentos de Bardin (2011) ao salientar que não se trata de transpassar significantes em busca de significados, mas atingir por meio de significantes, outros “significados” moldados pelas circunstâncias de ordem social, política, histórica, conforme exemplificado na Figura 9.

Figura 9 – Procedimento de análise de conteúdo das entrevistas



Fonte: Bardin (2011).

Levou-se em consideração durante a análise do conteúdo coletado por meio das entrevistas, localizar o respondente dentro de um contexto social e organizacional tendo em vista que estes elementos estão implícitos na construção do discurso. Um exemplo disso foi a observação no tocante à naturalidade com que o assunto em tela era abordado. A facilidade em se posicionar com a utilização de variáveis linguísticas bem definidas, ou por outro lado, o constrangimento, e a “economia” na resposta a questionamentos que abordavam o tema, sugeriram um desconforto, que precisa ser enxergado em uma abordagem mais ampla, conforme observado na Figura 9.

A este processo de captar a mensagem a partir de um determinado emissor, compreendendo que este emissor encontra-se condicionado por limitações externas de caráter histórico, social, organizacional e político, é aquilo que Bardin (2011) chama de “inferência”.

Os dados recolhidos atenderam a uma necessidade da pesquisa, uma vez que por meio da fala dos entrevistados ficou latente a necessidade de uma aproximação da carreira de

Gestor de Políticas Públicas do setor de recursos humanos das secretarias e um olhar estratégico daquela com relação a esta. Além disso, percebeu-se o desconhecimento da carreira por parte dos chefes de recursos humanos se configurando este item em um limite importante para observação dos casos de desvio de função deste profissional no interior das organizações.

6.1.3 Análise dos procedimentos de observação

A observação *in loco* se constituiu na presença do pesquisador no período correspondente a dois expedientes, em três secretarias estratégicas da administração pública do Estado do Acre. Na ocasião, foram observados três grupos de GPP's, sendo um grupo em cada secretaria. Esta opção por visitar três secretarias distintas se justifica pelo fato de se oportunizar a observação do mesma categoria de profissionais inseridas em contextos organizacionais distintos, de forma a averiguar a possibilidade de diferenças na forma de inserção, e como isso influencia o problema em estudo.

Cabe ressaltar que em nenhum momento foi revelado aos participantes o objeto do estudo, ou o motivo da presença do pesquisador no local. Isto se justifica pela necessidade do observador não interferir nas ações dos sujeitos, de forma a captar de modo mais natural possível o cotidiano dos profissionais (GEHARDT; SILVEIRA, 2009). Além disso, julgou-se necessário preservar o anonimato a fim de garantir a naturalidade nas ações e fluidez das atividades, de forma que os servidores se sentissem à vontade, mesmo com a presença de um observador.

Sendo assim, analisar-se dentro do organograma da instituição o local de lotação dos GPP's se revela como indicador do nível de participação deste profissional no núcleo estratégico. Quando mais próximo da gestão estiver o setor de lotação, maiores são as possibilidades de uma efetiva inserção no núcleo estratégico.

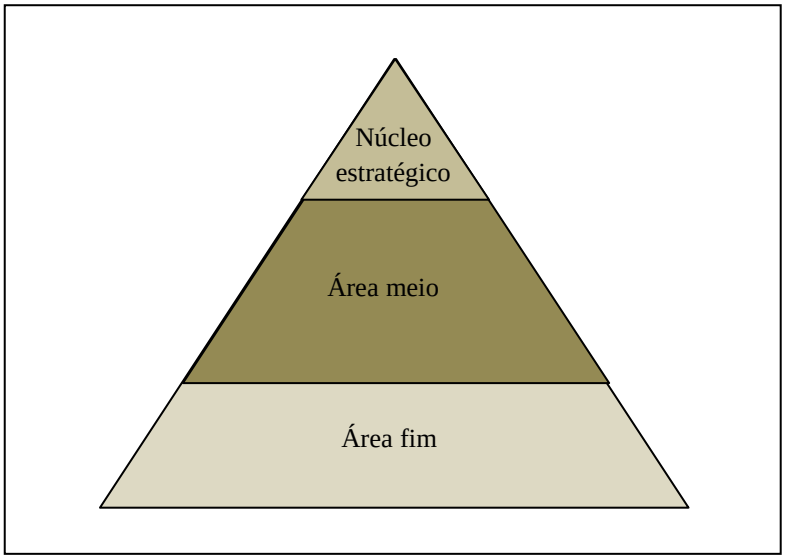
As organizações visitadas apresentaram um tipo de estrutura organizacional linear (LACOMPE, 2009) de forma a se perceber claramente uma hierarquização na qual as atribuições estão explicitamente definidas e os papéis de comando e subordinação são incorporados e compartilhados dentro das secretarias.

A divisão hierárquica está claramente definida em três níveis, a saber: no “topo” encontra-se o núcleo estratégico formado pelo secretário da pasta e seus diretores administrativos; em seguida vem a denominada “área meio” constituída pelos setores que desempenham atividades técnico-burocráticas (licitações, controle interno, recursos humanos e outros); por fim, na “base” está as ações finalísticas da secretaria representadas por setores que desempenham atividades próprias do *metiê* da instituição, conforme exemplificado na Figura 10.

Esta forma de organização foi observada nas três secretarias visitadas, onde se pode perceber a visível divisão de tarefas entre os níveis administrativos, de forma a se garantir a fluidez dos processos, sendo observado que esta forma de divisão já foi internalizada pelos servidores, de modo a contribuir com a cultura organizacional.

Nota-se que há um compartilhamento dos valores estabelecidos por estas organizações, que é assimilada pelos seus colaboradores, que desempenham suas tarefas entendendo-se como elementos atuantes da máquina administrativa. No entanto, percebe-se que a medida em que a atenção se dirige ao “topo” da pirâmide organizacional, se revela a ocupação dos cargos de direção e chefia na sua maioria de caráter de livre nomeação.

Figura 10 – Disposição hierárquica das secretarias visitadas



Fonte: elaborado pelo autor, com base nas observações *in loco*.

Todos os grupos observados estavam inseridos na área meio. Os setores de lotação estavam voltados para atividades de controle e auxílio técnico-administrativo, com características fortemente burocráticas. As rotinas de trabalho estavam bem definidas e já

incorporadas pelos servidores que demonstraram amplo conhecimento e domínio dos processos, conforme exposto no Quadro 24.

Quadro 24 – Atividades desenvolvidas pelos grupos observados

Grupo 1		
Setor	Atividades desenvolvidas	Quantidade de profissionais
Recursos Humanos	Recebimento dos relatórios de frequência dos servidores do órgão; elaboração de ofícios e memorandos; acompanhamento de processos administrativos relativos a pessoas no âmbito da organização.	Três
Grupo 2		
Setor	Atividades desenvolvidas	Quantidade de profissionais
Assessoria Jurídica	Acompanhamento de processos administrativos no âmbito da gestão de pessoas; elaboração de pareceres e recursos administrativos; suporte informacional a órgão se controle.	Dois
Grupo 3		
Setor	Atividades desenvolvidas	Quantidade de profissionais
Recursos humanos	Controle dos processos de promoção e progressão de servidores; elaboração de planilhas de controle de pessoal; elaboração de documentos oficiais como memorandos e ofícios.	Dois

Fonte: elaborado pelo autor com base na observação *in loco*.

Em atendimento a uma necessidade da pesquisa, a observação *in* loco permitiu constatar que a localização interna dos Gestores de Políticas Públicas nos cargos ocupados dentro dos setores, não favorece uma participação efetiva na gestão. Embora o trabalho ininterrupto dentro da mesma organização proporcione um olhar holístico da entidade, de forma a tornar o profissional apto a compreender os procedimentos internos e externos, não se observou uma participação efetiva nos processos de gestão da instituição.

Percebeu-se um envolvimento dos profissionais com procedimentos estritamente técnicos, em detrimento de ações voltadas para a elaboração, implementação ou acompanhamento de políticas públicas, por exemplo. O setor de lotação dos servidores, localizados na área meio da instituição servia como limitador das ações dos profissionais, sugerindo uma participação sensivelmente restrita dentro da gestão.

Como resultado da variável “relação interpessoal”, explicita no Quadro 14, observou-se que os grupos analisados apresentaram um bom nível de relação interpessoal. Significa dizer que os GPP’s conseguem transitar em diferentes “nichos” administrativos e de modo

geral, demonstraram bom relacionamento com os colegas de profissão, bem como com outros colaboradores de diferentes setores dentro da organização.

Há que se observar a pouca identificação do sujeito com sua carreira no ambiente de trabalho. Ao estar presente nas organizações observou-se que muitas vezes o Gestor de Políticas Públicas não é reconhecido como tal. Um exemplo deste fato é quando da indagação sobre se havia algum GPP lotado naquela secretaria, o responsável pela informação tinha dificuldades em responder. Por outro lado, quando ao invés do cargo, a pergunta citava o nome ou apelido do servidor, este logo era identificado.

Este "divórcio" entre as identidades do servidor pesquisado chamou a atenção, uma vez que este fenômeno revela o fato de que há sim, um distanciamento da organização com a carreira de Gestor de Políticas Públicas, que é explicitado pela ignorância dos colegas que o cercam sobre sua verdadeira carreira.

Ainda analisando a primeira variável do Quadro 14 no que tange ao relacionamento com os superiores hierárquicos, esta se mostrou restrita. Os GPP's, via de regra, têm pouco acesso aos escalões superiores da organização em que estão inseridos. Isto se justifica pelas próprias atividades desenvolvidas, e o setor onde estão lotados. Setores cujas funções estão mais relacionadas com atividades estritamente técnicas, como controle interno, por exemplo, dificultam a proximidade com escalões superiores da gestão.

Deste modo, a inferência geral da primeira variável permitiu observar que o Gestor de Políticas Públicas demonstra bastante sociabilidade, livre trânsito nos demais setores da organização, além de um alto grau de proatividade diante das atividades propostas. O acesso aos escalões superiores da administração mostra-se uma realidade para poucos. O comportamento indicou alto grau de urbanidade, revelado pela postura profissional externalizada pela linguagem utilizada.

A segunda variável está relacionada às competências demonstradas durante as visitas. O observador focou sua atenção em como o Gestor de Políticas Públicas desenvolve suas atividades e supera os desafios das atividades propostas, mediante o uso de suas capacidades intelectuais e técnicas.

O conceito de competência está substanciado no trabalho de Fleury e Fleury (2001). Estes autores defendem que as competências como conceito contemporâneo está relacionado muito mais com a capacidade que o indivíduo tem de transformar situações postas a partir do conjunto formado por seus conhecimentos técnicos, aliados à sua capacidade de ação e reação a estímulos externamente apresentados.

A competência como aprendizagem socialmente constituída é formada por três eixos, a saber: a própria pessoa e seu processo de socialização, sua biografia; a formação educacional recebida; a experiência profissional adquirida (FLEURY;FLEURY, 2001).

Na observação dos Gestores de Políticas Públicas buscou-se apreender em que medida as habilidades adquiridas são postas no seu fazer laboral, tendo em vista que tratam-se de sujeitos submetidos a fatores internos de capacitação pessoal e externos, no que tange ao ambiente organizacional que os cerca.

Da observação realizada percebeu-se que os profissionais em estudo demonstraram de modo geral, um conhecimento acerca dos processos a serem desempenhados. Externaram um bom nível de especialização no desenvolvimento das atividades. Percebeu-se um alto nível de independência na realização das tarefas exemplificado pelas raras falas de questionamento a colegas ou superiores com relação a procedimentos rotineiros.

Os GPP's demonstraram por meio das atividades desenvolvidas e presenciadas pelo observador o uso de habilidades no que tange a combinação de conhecimentos múltiplos e complexos externalizados em atividades que exigem conhecimento específico, e que necessitam o somatório de diferentes saberes (FLEURY;FLEURY, 2001).

A terceira variável está relacionada aos meios materiais disponíveis para o desenvolvimento das atividades dos Gestores de Políticas Públicas nos órgãos visitados. A utilização desta variável se justifica pela importância que os meios materiais assumem quando do desenvolvimento de atividades. Salas bem equipadas, computadores modernos, disponibilidade de material de escritório, parecem ser itens básicos, mas que em muitas realidades nas organizações públicas, se tornam "sonhos de consumo" dado o contínuo processo de sucateamento da administração pública.

Foi observado que a estrutura das secretarias visitadas ofereciam condições físicas para o desempenho das atividades dos profissionais. Ocorre que os profissionais estavam em sua maioria envolvidos em atividades que não eram de gestão, fato que ser explicado com detalhes posteriormente. Dentro desta perspectiva as salas eram de modo geral espaçosas, o mobiliário apresentava-se em bom estado de conservação e não foi registrado queixas com relação à falta de material de consumo.

A utilização do material pelos profissionais foi avaliada como eficiente. Os participantes demonstraram durante todo o tempo em que o pesquisador esteve presente, zelo para com o material utilizado, além de racionalidade no uso dos recursos disponíveis. Não se percebeu desperdícios ou má utilização do material de consumo, o que reforça a percepção de

que se trata de um perfil já familiarizado com os conceitos gerenciais de Administração Pública (BRESSER-PEREIRA, 2001).

O comportamento dos servidores pesquisados revelou ainda no âmbito da terceira variável analisada, uma preocupação com os valores de sustentabilidade e economia de recursos. Percebeu-se comportamentos como apagar a luz ao sair, uso de papel reciclado, uso de canecas em substituição aos copos descartáveis, reutilização de papel como rascunho e demais práticas cotidianas que explicitam valores socialmente compartilhados, e de cuidado com a preservação do patrimônio público.

Cabe ressaltar que todos os grupos analisados ocupavam ambientes formados por "ilhas" em espaços abertos e compartilhados por outros setores. Percebeu-se como exceção durante as visitas, que dois Gestores de Políticas Públicas tinham salas em separado. Os dois servidores em questão ocupavam cargos no núcleo estratégico das secretarias visitadas.

Quanto à quarta variável, observou-se as atividades desenvolvidas pelos GPP's nos locais visitados. Além disso, verificou-se a frequência com que tais atividades foram realizadas. Este critério se justifica pela necessidade de se analisar sob o olhar do pesquisador os níveis de desvio de função que eventualmente viessem a acontecer.

Em resposta a um dos objetivos específicos deste trabalho, observou-se que o fenômeno do desvio de função foi constatado pela observação *in loco* baseando-se no conceito de Andrade (2012). Diante deste conceito procedeu-se com a observação baseado nos pressupostos teóricos, respaldados das atividades dispostas no edital de concurso público que deu provimento aos Gestores de Políticas Públicas (ACRE, 2006). Os três grupos observados apresentaram rotinas de trabalho que excluíam as atividades centrais do cargo de Gestor de Políticas Públicas. Isso se justifica pelo fato do observador constatar que as atividades desenvolvidas estavam voltadas para atendimento das demandas do setor, e não da organização de um modo geral. Não se observou práticas de formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas e atividades relacionadas; não se observou a participação dos grupos pesquisados em reuniões estratégicas ou outras atividades próprias do núcleo estratégico.

A observação expôs profissionais envolvidos em questão estritamente técnicas como elaboração de relatórios, pareceres, formulação de planilhas de dados, elaboração de documentos oficiais (oficio, memorandos, atestados e outros), assessoramento à chefia imediata como secretário, ou chefe de gabinete. Outras atividades observadas foram o atendimento ao público por meio telefônico ou pessoal, além de acompanhamento de

processos internos. Observou-se também profissionais envolvidos com procedimentos de aquisição material de consumo e permanente para a organização.

Não se percebeu durante esta atividade a proximidade entre os profissionais e o núcleo gestor. Constatou-se um distanciamento entre estes polos sendo que os Gestores de Políticas Públicas em nenhum momento durante a presença do observador foram instados a participar de reuniões com as chefias. As atividades desenvolvidas estavam sempre no âmbito daquelas correspondentes ao setor de lotação dos profissionais. Não se observou a intervenção dos Gestores de Políticas Públicas em questão de caráter macro da secretaria, sugerindo desta forma, a ausência da participação destes profissionais na gestão.

Ainda, no contexto da quarta variável analisada, foi observado que os profissionais possuem, em regra, uma visão holística da organização, expressado por meio de sentenças verbais que revelavam um olhar crítico acerca dos desafios a serem enfrentados pela gestão. Além disso, constatou-se um domínio do contexto organizacional revelando a consciência crítica da realidade na qual estão inseridos. Os Gestores de Políticas Públicas, a partir da análise realizada, demonstraram, em regra, conhecer a organização à qual pertencem, além de constituir-se de um grupo com visão crítica e com domínio dos processos internos.

Em atendimento ao objetivo da pesquisa, a análise da quarta variável possibilitou a verificação de que os grupos analisados estavam desempenhando tarefas alheias a suas atividades natas, sugerindo uma situação de desvio de função (ANDRADE, 2012). Percebeu-se que o contexto organizacional não oferece condições de uma participação ativa do Gestor de Políticas Públicas no núcleo estratégico das organizações estudadas. Desta forma, resta aos profissionais em questão desenvolverem atividades com características técnicas, que embora esteja no âmbito da administração, fogem daquelas previstas em edital de concurso.

A quinta variável observada diz respeito ao contexto organizacional na qual o setor de lotação do GPP está situado. Esta variável procurou observar em que medida o local de lotação do servidor está enquadrado dentro do contexto da organização, e de que forma esta localização permite ou não a participação do profissional em tarefas de gestão.

A análise da última variável revelou um distanciamento dos profissionais em estudo do núcleo estratégico das instituições visitadas. Este distanciamento é resultado, em tese, de dois fatores, a saber: as próprias funções desempenhadas pelos GPP’s; e a localização hierárquica dos setores onde estão lotados, que servem de limitador de ações dos profissionais dentro das organizações visitadas.

6.2 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Diante dos dados coletados por meio dos instrumentos de pesquisa, pode-se traçar um diagnóstico da situação do Gestor de Políticas Públicas no que tange ao fenômeno administrativo do desvio de função. O trabalho se tornaria improdutivo caso não se procedesse com ações no sentido de superar os limites encontrados.

O desvio de função do Gestor de Políticas Públicas trata-se de uma situação que incomoda, que prejudica e que fere direitos. Além disso, causa prejuízos à administração pública na medida em que deixa de utilizar uma mão de obra qualificada, com significativo potencial laboral forjado por uma qualificação técnica sólida.

Uma proposta de intervenção deve levar em consideração o referencial teórico utilizado como balizador das medidas, sem deixar de avaliar a realidade da conjuntura organizacional, além da cultura que se estabeleceu na administração pública do Estado do Acre, que em última análise, traduz relações de poder que ao passar dos anos foram sendo internalizadas pelos atores administrativos.

Os dados obtidos a partir da pesquisa de campo empreendida revelaram alguns pontos que deverão ser objeto de análise, no sentido de se propor medidas que combatam tais ameaças. O que foi detectado junto à categoria e demais agentes participantes denota uma situação que merece estudo e reflexão.

O quadro que se apresenta sugere que da população participante da pesquisa, um significativo número encontram-se desempenhando funções para as quais não prestou concurso. Esta situação denuncia aquilo que Andrade (2012) denomina de “desvio de função”. Com base em Pérez-Ramos (1990), o nível de desvio de função e a desmotivação apresentada, guardam relação entre si. Isto se justifica uma vez que o desvio de função dentro da Teoria Bifatorial de Hertzberg, se caracteriza como “fator de higiene” ou extrínseco, o que ocasiona o quadro de desmotivação apresentado.

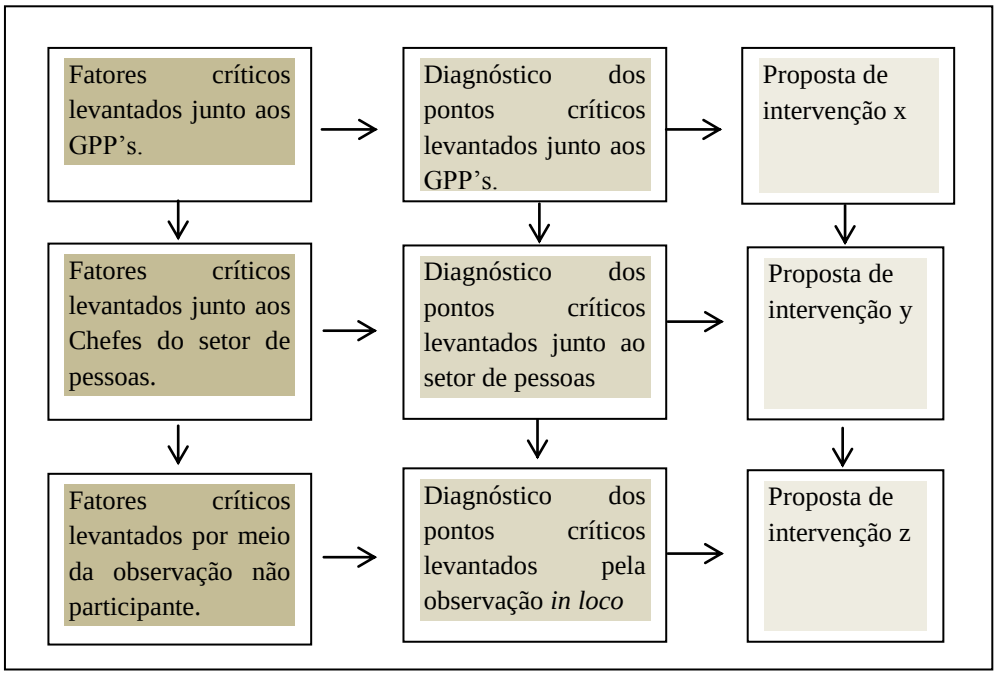
Outro fato apresentado foi a ausência de um olhar estratégico da carreira por parte dos chefes dos setores de recursos humanos. Isto ficou evidenciado durante a análise de conteúdo (BARDIN, 2011; SILVA; FOSSÁ, 2013) das respostas às entrevistas realizadas com esses atores. O desconhecimento dos referidos chefes reflete a “miopia” do próprio Estado com relação à carreira.

Foi levantado pela fala dos próprios GPP’s quando das respostas à pergunta aberta no sentido da experiência sobre situações de disfunção na carreira, vivenciadas por eles mesmos, ou por colegas. Com base na análise de conteúdo revelaram-se fatores críticos como falta de

aptidão dos próprios gestores para desempenho das atividades, além da falta de compromisso da administração pública em promover os profissionais para atuar diretamente na gestão pública.

A metodologia a ser utilizada, conforme explicitado na Figura 11 para a proposta de intervenção obedece ao princípio de causa e efeito. A solução do problema passa antes, pela identificação da causa, bem como do tratamento teórico e analítico do pesquisador sobre o fenômeno (GIL, 2002).

Figura 11 – Processo de análise e proposta de intervenção



Fonte: elaborado pelo autor.

A observação do processo metodológico de intervenção explicitado pela Figura 11 demonstra que a análise da situação problema ocorre a partir da união dos olhares dos participantes da pesquisa. Este procedimento pressupõe uma interdependência entre os fatores, que se relacionam, e que para serem analisados, obrigam postura holística, fundamental para o entendimento do processo de intervenção.

Deste modo a elaboração da proposta de intervenção passou pelo levantamento dos dados junto ao sujeito da pesquisa. Em um segundo momento, houve o diagnóstico da situação-problema com base nos dados fornecidos pelos instrumentos de coleta. Por fim, ocorreu a proposição de alternativas de enfrentamento à situação posta.

Há que se observar que todos os fatores críticos estão relacionados, bem como os diagnósticos para cada situação, além das propostas de intervenção. Isso ocorre porque o *locus* da pesquisa se concentra em sujeitos pertencentes a uma mesma carreira e que estão submetidos a uma superestrutura comum.

As determinantes conjunturais que pesam sobre a carreira de Gestor de Políticas Públicas no Estado do Acre estão inseridas dentro de uma macroestrutura que condiciona práticas que dão origem às anomalias administrativas encontradas.

Como primeiro ponto de intervenção buscou-se a análise do baixo nível de motivação apresentado pelos Gestores de Políticas Públicas. Um número significativo dos participantes assinalou estar em estado de baixa motivação para com a carreira (aproximadamente 59%), o que se configura como preocupante, dada a importância da motivação na produtividade do servidor (TAMAYO; PASCHOAL, 2003).

Constatou-se que os profissionais que estavam desempenhando atividades condizentes com a carreira, tendem a possuir uma visão mais positiva com relação ao cargo. Por outro lado, profissionais que se encontram desenvolvendo atividades estranhas ao cargo demonstraram uma tendência pessimista com relação à carreira.

A partir desta análise entendeu-se que uma intervenção válida a fim de atuar diretamente no nível motivacional do servidor seria a inserção destes profissionais em atividades ligadas diretamente à gestão pública. Esta inclusão passa pelo acesso dos Gestores de Políticas Públicas ao núcleo estratégico das organizações.

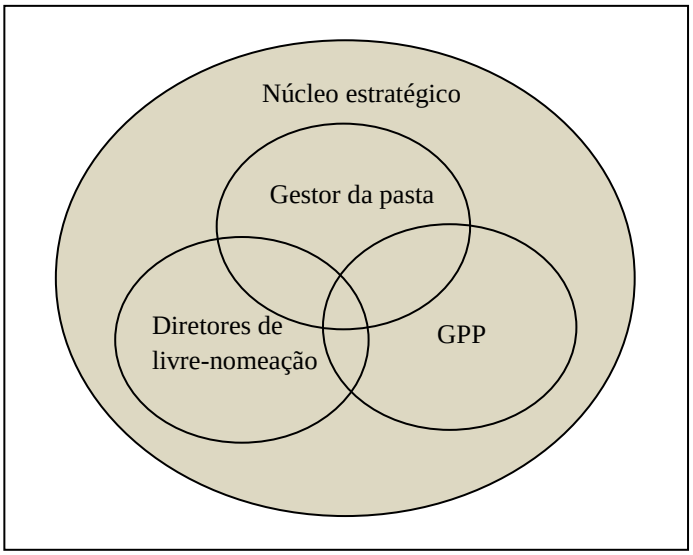
O que se propõem é que a atual forma de composição do núcleo estratégico das secretarias estaduais passe por um processo de profunda reformulação, a fim de que os profissionais da gestão sejam introduzidos nos níveis diretivos da gestão pública no seio das organizações. Porém uma questão se levanta: atualmente o núcleo estratégico das secretarias é formado pelo gestor da pasta e seus diretores (de livre nomeação) a fim de que o projeto político legitimado nas urnas possa implementar suas ações. A inserção dos GPP’s não colocaria em risco esse processo?

Para responder a esta pergunta, se faz necessário entender o papel das carreiras de Estado no âmbito da máquina pública sob o ponto de vista da Teoria Gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2007). Na visão gerencialista de administração o núcleo estratégico é o centro do governo onde se formulam as políticas públicas e se garantem a sua realização. Para Bresser-Pereira (2007) a importância do núcleo estratégico é de tamanha monta que deve ser ocupado prioritariamente por servidores de carreira, altamente capacitados, com visão holística da administração.

Nesse sentido, há que se observar que o cargo de Gestor de Políticas Públicas criado no âmbito da administração direta do Estado do Acre, surgiu como a necessidade de profissionalização da máquina pública (BESSER-PEREIRA, 2007) a fim de dar respostas às demandas da sociedade no que tange a eficácia das políticas de Estado. Portanto, observa-se que o *locus* de atuação do GPP é o núcleo estratégico. O seu *habitat* é o "núcleo duro" do Estado.

Sendo assim, devem-se harmonizar os projetos políticos validados nas urnas com a necessidade de profissionalização e transparência da administração pública a fim de dar respostas às demandas sociais. Ante o exposto, se propõe uma nova formatação de núcleo estratégico que contemple um misto de GPP's e diretores de livre nomeação, conforme exposto na Figura 12.

Figura 12 – Proposta de formação do núcleo estratégico



Fonte: elaborado pelo autor.

Desta feita faz-se necessário uma composição do núcleo estratégico de forma racional, levando-se em conta as características do cargo de GPP e as formas de utilização desta força de trabalho qualificada dentro da organização. Esta reformulação na composição do núcleo estratégico do governo deve ser iniciada com o regramento de um número mínimo de Gestores de Políticas Públicas em cada pasta do Estado do Acre.

Sugere-se um modelo de composição do núcleo estratégico das secretarias de modo a permitir uma presença de Gestores de Políticas Públicas no sentido de se maximizar a contribuição técnica que esta categoria pode oferecer dentro do contexto organizacional. Não

se perde de vista, a necessidade de harmonizar esta presença com a dos diretores de livre nomeação em nome da manutenção do projeto político legitimado pelo voto popular.

Desta feita, a proposta de intervenção está assentada sobre uma análise com base em um estudo onde se levou em consideração o número de secretarias existentes (ACRE, 2015), bem como o número de servidores lotados em tais órgãos. O percentual a ser destinado aos GPP's, descrito na Tabela 6, é uma relação entre o número de servidores da secretaria, de modo a permitir uma participação que garanta tanto a quantidade, quanto a qualidade de especialistas em gestão, no sentido de aprimorar a fluidez dos processos e a eficácia das políticas públicas.

Tabela 6- Proposta de quantitativo mínimo de GPP's nas secretarias

Quantidade de servidores na secretaria	Presença de GPP
Até 600	2%
De 601 a 1200	1,5%
De 1201 a 3000	0,5%
De 3001 a 6000	0,3%
Mais de 6000	0,2%

Fonte: elaborado pelo autor.

Ao se observar a Tabela 6, percebe-se que há uma preocupação em manter uma quantidade constante de GPP's nos quadros. Este quantitativo se justifica uma vez que para ações que envolvam planejamento estratégico se faz necessário uma equipe formada por servidores qualificados e com capacidade de realizar uma leitura crítico-propositiva com relação aos projetos a serem implementados pelas secretarias de Estado.

O número de Gestores de Políticas Públicas presentes em cada secretaria ficaria a partir da implantação deste critério em torno de quinze a vinte profissionais integrantes do núcleo estratégico, pensando política pública em conjunto com os diretores de livre nomeação indicados pelo chefe da pasta, em conformidade com o Governador do Estado.

Há que se observar que esta proposta de intervenção visa o atendimento do princípio da continuidade do serviço público (CARVALHO FILHO, 2007). Segundo este princípio o serviço prestado por entes públicos não devem ser interrompidos. Isto se justifica pela própria importância da qual o serviço prestado ao público se reveste, tendo em vista que vem ao encontro das necessidades do cidadão.

A falta de continuidade das políticas públicas no Brasil é apontada por Queiroz (2011), Levy (2002) como um desafio a ser enfrentado pelo país nas próximas décadas. Há uma clara defasagem entre a qualidade dos serviços prestados, fator este diretamente relacionado à falta de continuidade das políticas públicas.

A presença de especialistas em políticas públicas de carreira com visão sistêmica e ativa participação no núcleo estratégico, além de aumento de qualidade na gestão, proporciona a formação de uma “memória” da administração (BRESSER-PEREIRA, 2001), favorecendo a continuidade das políticas públicas.

Neste sentido, a presença dos Gestores de Políticas Públicas no núcleo estratégico do Estado se configura como uma forma de proporcionar um ambiente favorável à cultura de planejamento de longo prazo, de modo que as políticas públicas não estejam sujeitas às mudanças político-eleitorais apontadas como principal fator de descontinuidade de ações bem sucedidas.

Espera-se com a ação inserir o Gestor de Políticas Públicas de forma efetiva no núcleo estratégico do Estado de modo a garantir-lhe participação nas ações voltadas para as políticas públicas. Com esta inserção naturalmente advém duas consequências, a saber: aumento do desafio profissional, com a atribuição de novas responsabilidades, e possibilidades de crescimento no âmbito organizacional e profissional; aumento do nível de motivação para com a carreira, desencadeada pela auto realização, atendendo desta forma a um dos desafios detectados relacionados à baixa motivação apresentada por meio dos resultados do questionário, bem como aos pressupostos da Teoria Bifatorial (PÉREZ-RAMOS, 1990).

O reconhecimento dos serviços prestados pelo Gestor de Políticas Públicas dentro da organização virá do papel desempenhado por este profissional, que ganhará projeção na medida em que sua participação no núcleo estratégico se tornar uma realidade. O Estado passará a enxergar o GPP como peça fundamental no sucesso das políticas públicas, uma vez que traz como resultados dividendos sociais manifesto pelo aumento da eficácia das políticas implementadas.

O nível de motivação com a carreira tende a crescer uma vez que os fatores de higiene (PÉREZ-RAMOS, 1990) passam a serem menos percebidos do que os motivacionais, ou intrínsecos. Com o aumento da motivação, cresce também a produtividade (AFFONSO; ROCHA, 2010), gerando um círculo virtuoso que favorece o sucesso das políticas públicas.

Importante observar que a ação sugerida vai ao encontro de uma necessidade detectada durante as visitas *in loco*. O GPP está atualmente fora do núcleo estratégico das secretarias, e seu acesso a ele quando se dá, é precário; quando o acesso é efetivo, o profissional encontra-se como ocupante de um cargo em comissão, que lhe tira entre outros atributos necessários, a capacidade de posicionamento crítico ante as políticas de governo (BRESSER-PEREIRA, 2007), conforme exposto na Figura 6.

O que se propõem é a entrada do Gestor de Políticas Públicas em definitivo no seu *locus* de ação que é, em última análise, o núcleo estratégico, a fim de colaborar com a gestão em consonância com o projeto político que se encontra no poder. Todavia, o profissional em tela atuará com plena capacidade de fiscalização e visão crítica das políticas implementadas, funcionando desta forma como elemento de aperfeiçoamento e *accountability* do Estado.

Da análise de conteúdo aplicado às respostas dos GPP's ao questionário, emergiram dois aspectos levantados que apontam para limitações da carreira na visão do próprio profissional: limitações *interna corporis*, e limitações conjunturais. As primeiras dizem respeito a fatores críticos intrínsecos à carreira, e que precisam de urgente revisão. A segunda está relacionada ao contexto em que a carreira se encontra no âmbito da estrutura organizacional do governo do Estado do Acre.

Os apontamentos para superação dos desafios apresentados passaram pela análise dos dois fatores em separado, entendendo-se, no entanto, que ambos se relacionam e influenciam-se. Para fins de estudo do contexto da carreira optou-se em debruçar-se sobre os aspectos internos, e em seguida, nos aspectos externos, de modo a fornecer um panorama que permita uma intervenção propositiva.

Em primeiro lugar, os fatores denominados de *interna corporis* foram denunciados pelos posicionamentos dos respondentes ao elegerem símbolos linguísticos que marcaram os discursos, de forma a serem classificados dentro da análise de conteúdo proposto por Bardin (2011). Eles foram classificados como sendo limitações do próprio profissional e limitações da carreira em si.

As limitações do profissional estão relacionadas à falta de capacidade técnica e atitude em nível comportamental do ocupante do cargo de Gestor de Políticas Públicas. Foi denunciado pelos respondentes que as situações de desvio de função se realizam em alguns casos por falta de proatividade do profissional, que aceita de forma passiva a situação de disfunção, não buscando desta forma, o progresso profissional e assumindo uma atitude passiva diante dos desafios propostos.

Faz-se necessário observar diante do desafio levantado, que o cargo de Gestor de Políticas Públicas, pelas próprias características, exige do ocupante um perfil psicológico de forma a permitir um engajamento com a causa pública, além de uma atitude proativa diante das situações postas no dia-a-dia da administração pública.

Oportuna a reflexão sobre o conceito subjacente ao termo "acomodado" tão presente nas respostas dos próprios GPP's, ao serem indagados sobre os motivos que levam ao desvio de função na carreira. Entende-se que a expressão em tela por si só não encerra todo o

significado simbólico do ideário eleito pelos próprios profissionais participantes, no que tange ao perfil ideal de servidor para a carreira (SILVA; FOSSÁ, 2013).

A “acomodação” do GPP sugere duas situações que merecem atenção: a incapacidade de enfrentamento dos desafios propostos pela carreira potencializada por uma estrutura asfixiante e que promove o engessamento do profissional; ou a falta de aptidão para o desempenho das atividades inerentes à carreira, o que dificulta o desenvolvimento profissional.

Neste sentido é *mister* a ampliação do significado proposto, sugerindo-se que o enfrentamento da questão se dê a partir da concepção de um plano de desenvolvimento profissional que contemple três eixos os quais nortearão a formação do profissional em gestão pública, de modo a permitir um aprimoramento profissional contínuo, além da constituição de ferramentas que potencializem as ações dos GPP’s no âmbito das suas esferas de atuação, a saber: visão sistêmica, orientação para resultados e intervenção.

Com relação ao primeiro ponto relacionado aos motivos da “acomodação” apontada durante a fala dos entrevistados, os caminhos de superação já foram abordados, quando da proposição citada anteriormente, de inserção dos GPP’s no núcleo estratégico do Estado do Acre.

No que tange ao segundo aspecto, referente a falta de aptidão para o desempenho das tarefas inerentes à carreira, observa-se a necessidade explícita de desenvolvimento de competência inerentes ao cargo, a fim de possibilitar a maximização dos recursos humanos disponíveis ocupantes do cargo de Gestor de Políticas Públicas no seio da administração do Estado do Acre.

Para o desenvolvimento das competências, nos moldes descritos por Fleury e Fleury (2001) e sinteticamente expostos no Quadro 6, se faz necessário a formulação de um plano que preveja formação para os profissionais ocupantes do cargo de Gestor de Política Públicas, que proporcione um desenvolvimento de suas potencialidades de forma contínua.

Sugere-se um programa de capacitação continuada dos GPP’s a ser realizado pelo Governo do Estado do Acre, por meio da Fundação Escola do Servidor Público do Estado do Acre – FESPAC, sob a coordenação da Secretaria de Gestão Administrativa. Este órgão é o responsável pela promoção de políticas de capacitação dos servidores do Estado e conta com estrutura e *know how* capazes de desenvolver este tipo de atividade.

Os objetivos desta formação estão elencados no Quadro 25 onde se percebe ainda as estratégias para consecução da finalidade. A capacitação dos quadros estratégicos da gestão pública é item indispensável para o aprimoramento da máquina administrativa, de forma a

constituir um núcleo estratégico que ofereça soluções às demandas sociais (BRASIL, 1997; BRESSER-PEREIRA, 2007).

Quadro 25 – Objetivos e estratégias para a formação continuada de GPP's

Objetivo	Estratégia
Definir as competências estratégicas para o Estado do Acre, a fim de desenvolvê-las.	Estabelecer as competências estratégicas necessárias para os Gestores de Políticas Públicas em um contexto de desenvolvimento regional.
Criar um modelo de capacitação contínua e voltada distinta para aos diferentes níveis profissionais na classe dos GPP's	Estabelecimento de programas diferenciados para os profissionais que encontram-se em diferentes níveis dentro da carreira, de forma a fornecer subsídios concernentes com as especificidades do nível em que se encontram.
Aprimorar o processo comportamental dos GPP, no sentido de solidificar atitudes e habilidades.	Criação de um currículo multidisciplinar que propicie a solidificação de uma cultura de formação.
Fortalecer a lógica do desenvolvimento gerencial de forma contínua, como forma de promover o auto desenvolvimento profissional.	Estabelecer mecanismos de formação continuada, a fim de criar uma cultura de aprimoramento da gestão, a partir do aperfeiçoamento da mão-de-obra disponível. Criação de um sistema de capacitação e aprimoramento dos GPP's.

Fonte: elaborado pelo autor.

Propõem-se que a política de capacitação do pessoal envolvido com gestão pública no cargo em estudo, leve em consideração os diferentes níveis de complexidade em que se encontram os profissionais, explicitados pelas classes (expostas no Quadro 18), dentro da carreira. Desta forma, entende-se que a capacitação deve ser dividida em: Gestão Básica e Gestão Avançada.

A capacitação no nível de Gestão Básica seria destinada a profissionais pertencentes às classes I, II e III. Esta se justifica tendo em vista que tais profissionais estão na fase desenvolvimento da carreira onde se necessita a solidificação de habilidades e competências próprias da carreira, que sirvam de subsídio ao desenvolvimento profissional.

Esta formação estaria voltada para os seguintes temas: competências empreendedoras, competências técnicas, habilidades e atitudes (FERRI; LUCHI; BELLON, 2010). O Quadro 26 expõe as dimensões a serem trabalhadas quando da implementação dos cursos no âmbito deste módulo de formação. O que se objetiva é a incorporação de habilidades que proporcionem ao Gestor de Políticas Públicas que ingressa na carreira, uma formação sólida voltada para a iniciativa e intervenção no âmbito da Administração Pública.

Quadro 26 – Temas para capacitação no módulo Gestão Básica

Tema	Objetivos
Competências empreendedoras	Estimular e desenvolver características individuais do empreendedor, de forma a propiciar sua competitividade e permanência

Tema	Objetivos
	no mercado, por meio de metodologia vivencial especialmente desenvolvida.
Competências técnicas	Difundir novos paradigmas e instrumentos de gerenciamento no setor público, voltado à eficiência e aos resultados.
Habilidades e atitudes	Aperfeiçoar as funções gerenciais no desenvolvimento de habilidades e atitudes promotoras do fortalecimento da capacidade de governo, de eficiência e melhoria dos serviços públicos prestados aos cidadãos.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Ferri, Luchi e Bellon (2010)

O módulo de formação denominado Gestão Avançada, deverá ser oferecido aos GPP's que se encontram nas classes IV e Especial (conforme disposto no Quadro 18), bem como para os demais ocupantes da carreira que já passaram pela formação inicial e desejem aprofundarem-se nos temas propostos. Pelas suas próprias características esta formação deve focar no aprimoramento de estratégias de governo, com ênfase na alta gerência administrativa, com fins a dar suporte a atitudes estratégicas.

O Quadro 27 cita os temas e objetivos a serem trabalhados. No campo "tema" são propostas dimensões de análise cuja abordagem deve estar voltada para os profissionais em tela. No campo "objetivo" estão especificados os resultados esperados a partir da implementação deste modelo de formação.

Quadro 27 – Temas e objetivos de formação para as classes IV e Especial

Tema	Objetivo
Competências estratégicas	Construir o significado de "ser GPP do Estado do Acre" e desenvolver as competências requeridas, de forma a gerar maior valor e resultado para o Estado como um todo e para cada órgão em particular; Desenvolver uma mesma linguagem e modelos mentais que nivelem os novos valores a serem praticados, as novas habilidades necessárias e o reposicionamento das prioridades de alocação do tempo do Gestor com foco em qualidade, eficiência e resultado; Desenvolver nos gestores um compromisso com o seu processo de e com o seu papel no desenvolvimento do Estado, de forma integrada e sinérgica, sempre que possível.
Seminário de Alta Direção: Competências estratégicas	Compartilhar principais conceitos debatidos com seus liderados, nas Competências: Liderança e Desenvolvimento de Equipes; Assegurar o comprometimento dos dirigentes quanto à responsabilidade no desenvolvimento de seus liderados, como gestores;

Tema	Objetivo
	Contribuir para a modelagem de comportamento dos liderados frente aos novos desafios e alcance dos resultados almejados.
Formação de líderes	Desenvolver líderes empreendedores, capazes de gerar inovações sob medida para os novos desafios que surgem a cada dia, para "reinvenção" dos planos de sua instituição ou para a solução de equações impossíveis.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Ferri, Luchi e Bellon (2010).

A capacitação dos servidores ocupantes do cargo de Gestor de Políticas Públicas deve ser contínua e voltada para o resultado. O foco deve estar na formação de um profissional com visão multifacetada, sistêmica e com capacidade de propor inovações e alternativas aos desafios apresentados pela dinâmica da administração pública do Estado do Acre. Além disso, em um quadro de comunicação intensa, plural e em constante transformação, se faz necessário que este profissional esteja apto a lidar com as diferentes formas de comunicação, com capacidade de agregar atores em forma de parceria e devolver à sociedade em forma de aprimoramento das políticas públicas, resultados à altura de suas necessidades.

Não se pretende detalhar um processo de formação continuada, tendo em vista não ser este o foco do trabalho. Mas o mapeamento para construção de metodologias que contribuam com a solidificação de habilidades e competências, conforme abordagem realizada sugere um caminho para superação do desafio apresentado quando da entrevista feita junto aos GPP's.

Oculto nos termos "acomodado" e "falta de aptidão", esconde-se uma série de símbolos conceituais que disfarçam questões que perpassam elementos, dentre eles, a falta de uma política de capacitação continuada que leve em conta as especificidades da carreira. O Gestor de Políticas Públicas do Estado do Acre precisa ser municiado de ferramentas que possibilitem a passagem de um estado de inércia administrativa, ou subutilização, para uma postura ativa e propositiva diante dos desafios.

Há que se observar também, no sentido de modernizar a administração pública acreana, e incentivar as boas práticas administrativas, estabelecer-se uma política de valorização que incentive o mérito. Neste sentido, sugere-se a adoção generalizada de mecanismos de avaliação de desempenho vinculando remuneração diferenciada a resultados satisfatórios no âmbito da administração pública acreana (FARIAS; GAETANI, 2002), (BRESSER-PEREIRA, 2007).

O profissional da gestão pública, precisa ser reconhecido em seu comprometimento e atitude em contribuir com as boas práticas administrativas, bem como com o sentido de

intervenção e a busca pelos resultados. Neste sentido, devem-se institucionalizar políticas de reconhecimento de mérito profissional no âmbito da carreira de GPP que levem em conta a busca pela excelência no desenvolvimento de trabalhos voltados à superação de desafios da administração pública (BARBOSA, 2006).

Como mecanismo de intervenção sugere-se o estabelecimento de critérios para o pagamento da gratificação de atividade de gestão (GAG), atualmente paga a todos os ocupantes do cargo de forma indiscriminada. O engajamento e o esforço traduzidos em práticas que produzem benefícios a administração pública devem ser reconhecidos e estimulados dentro da carreira.

Desta feita sugere-se que o Gestor de Políticas Públicas, fará jus à GAG, se participar ou fornecer os seguintes produtos à administração pública, sendo que para cada ação propositiva equivalha uma pontuação a ser atribuída ao servidor, de modo a se atingir o mínimo de 80 pontos no cômputo geral dos itens, conforme exposto no Quadro 28:

Quadro 28 – Indicadores de proatividade para fins de recebimento da GAG.

Ação	Pontuação atribuída
Elaboração de propostas de intervenção em processos administrativos finalísticos, com aplicação prática e comprovada efetividade.	25
Elaboração de estudos de reconhecido valor acadêmico, voltados para a área de gestão pública.	25
Participação na elaboração, implementação e acompanhamento de políticas públicas, que promovam o desenvolvimento regional.	25
Participação ativa em acordos de cooperação, convênios e outras modalidades de vínculos interinstitucionais que promovam a captação de recursos que possibilitem a implantação de políticas públicas.	25
Total	100

Fonte: elaborado pelo autor.

Mas a pergunta que surge é: quem aferirá essa proatividade? Como resposta para esta questão sugere-se o modelo de múltiplas fontes (BRASIL, 2013). Este modelo propõe a avaliação de desempenho realizada por um conjunto de atores envolvidos, de modo a evitar a subjetividade e a concentração de decisão nas mãos de um único avaliador.

Importante ressaltar que atualmente já se utiliza a avaliação do servidor para fins de promoção do GPP. A intervenção apontada é a inserção de novos atores no processo. Exemplo disso, é que no atual modelo o servidor é avaliado por ele mesmo (autoavaliação), pelo chefe imediato e pelo gestor da pasta; já no novo modelo seriam incorporados ao processo, os subordinados (caso chefie setor ou equipe) e os colegas de setor.

Ressalte-se também que o servidor que estiver ocupando cargo em comissão não deve fazer jus à gratificação uma vez que o pagamento do cargo de livre nomeação já enseja o

pagamento dos valores correspondentes ao exercício de atribuições inerentes à gestão estratégica da organização. Esta avaliação deverá ser acompanhada por equipe designada pelo Comitê Gestor da Carreira a fim de garantir a transparência e a troca de informações entre o órgão central gestor da carreira e as organizações que contem com o GPP em seus quadros.

O servidor público ocupante de um cargo de gestão deve estar atento às necessidades de uma sociedade em constante transformação. A administração pública está em permanente enfrentamento de crises e na busca pela superação de desafios. Neste sentido, se faz necessário a ação propositiva de profissionais engajados em implementar inovações técnicas e administrativas, no intuito de promover um aumento de produtividade no seio da gestão. Estas atitudes devem ser reconhecidas e incentivadas por meio de bônus financeiro e outras iniciativas de reconhecimento profissional.

A intervenção é fruto do conhecimento, da pesquisa, e da busca incessante por práticas que levem a excelência (FLEURY;FLEURY, 2001). Diante deste desafio as ações que promovam a produção de conhecimento na área de gestão pública devem ser incentivadas permanentemente, além de fazer parte do rol de atividades do GPP. Os profissionais que desenvolvem pesquisas que resultam em práticas inovadoras que contribuem para o aumento da produtividade do setor público devem ser reconhecidos e incentivados a aprofundarem estudos que promovam ganho real para a gestão.

Os altos escalões governamentais devem primar em sua composição por profissionais que tenham conhecimento técnico e visão holística, com capacidade de propor alternativas consistentes e viáveis aos propósitos e desafios da administração (BRESSER-PEREIRA, 2001). Sendo assim, a produção de conhecimento científico voltado para a gestão pública é uma atividade necessária e enriquecedora, tendo em vista seu produto ser resultado de vivência prática e com alto potencial de aplicabilidade. Diante disto, sugere-se um incentivo financeiro e reconhecimento profissional que estimule este tipo de atividade no seio da carreira de GPP.

O desenvolvimento regional sustentável é uma característica das políticas públicas no Estado do Acre que busca o pleno desenvolvimento das áreas geopolíticas do Estado, com vistas a dirimir as desigualdades regionais e promover o fortalecimento da cadeia produtiva do Estado (ACRE, 2013). Este desafio precisa contar com a participação ativa dos profissionais envolvidos com a gestão como forma de superação de uma situação posta, que influencia todo o processo de desenvolvimento da região. O engajamento exige esforço e comprometimento no sentido de se estudar a problemática regional, levando-se em conta as especificidades locais e propondo mudanças economicamente viáveis e ambientalmente

corretas. Este esforço deve ser estimulado em forma de reconhecimento financeiro e profissional.

Outro aspecto que merece ser destacado é o mérito do GPP que desenvolve ações que desembocam em captação de recursos financeiros para o Estado. Em um cenário de severa crise econômica e escassez de capital para investimento em políticas públicas, o papel do GPP que desenvolve instrumentos de parceria que proporcionam a captação por meio da celebração de convênios, contratos, emendas parlamentares e outros mecanismos de fomento, é fundamental para o sucesso das iniciativas estatais.

Para consecução deste objetivo, faz-se necessário uma capacidade técnica de planejamento e coordenação no sentido de mobilizar diversos atores sociais e políticos com a finalidade de estabelecer parcerias econômicas, que levem à concretização de objetivos administrativos (QUEIROZ, 2011). O profissional que demonstra esta competência deve ser valorizado pelo seu desempenho em forma de abono financeiro e reconhecimento profissional, de modo a promover uma cultura de proatividade e comprometimento com a administração pública.

Os quatro pontos levantados como características do GPP dentro de sua atividade profissional evidenciam a necessidade de valorizar o profissional verdadeiramente engajado com os ideais da gestão pública no que tange o atingimento das boas práticas administrativas.

Este tipo de comportamento deve ser estimulado de forma a inibir a presença de profissionais que "sentaram-se" no conforto da estabilidade fornecida pela carreira, não demonstrando empenho em contribuir com a administração. A premiação pela competência e mérito estimula a participação de forma saudável, impulsionando os profissionais a uma atitude de atenção, comprometimento e incessante busca pelo aperfeiçoamento profissional, com vistas ao protagonismo que promove a melhoria da qualidade no serviço público.

Este estímulo se configura como fator de motivação (TAMAYO; PASCHOAL, 2003) dentro da abordagem Bifatorial (PÉREZ-RAMOS, 1990), no sentido de se promover um ambiente profissional que coloca diante do GPP uma situação de contínua busca pela progressão na carreira, contribuindo assim, com sua autoestima e realização profissional.

No âmbito das limitações próprias da carreira, extraída das falas dos GPP's quando do questionário, saltou aos olhos a questão levantada pelos respondentes que denunciaram o "generalismo" do cargo como fonte importante da disfunção dos ocupantes do referido cargo.

Por "generalismo" se entende como sendo a falta de objetividade na descrição das atribuições do cargo, de forma a tornar seu ocupante, sujeito a atividades que muitas vezes não condizem com a natureza do cargo. O critério objetivo para análise do desvio de função é

estabelecer justamente a linha que separa aquilo que pertence, daquela atividade que não se encontra na órbita do cargo ocupado (ANDRADE, 2012).

Ao estabelecer as atividades próprias da carreira de Gestor de Política Públicas o governo do Estado listou uma serie de atribuições que competiam ao ocupante do cargo, instadas no edital de abertura do processo seletivo para ingresso na carreira (ACRE, 2006).

As atividades descritas no edital de seleção podem ser divididas em seis dimensões, conforme explicitado no Quadro 29, de forma a propiciar uma análise das atribuições designadas ao ocupante do cargo de Gestor de Políticas Públicas. Esta análise nos permitiu refletir sobre a generalidade do cargo no que tange às atribuições inerentes a ele. O objetivo desta análise é averiguar se o aspecto levantado pelos GPP's em reposta ao questionário se justifica do ponto de vista conceitual.

Quadro 29 – Dimensões das atividades dos GPP's previstas em edital

Atividade	Dimensão	Descritiva
Propor, elaborar, coordenar e exercer atividades relacionadas à gestão de políticas públicas nos aspectos técnicos e administrativos relativos à formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação, bem como de direção e assessoramento em escalões superiores da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional, em graus variados de complexidade, responsabilidade e autonomia;	Gestão e assessoramento	Esta dimensão sugere como papel do GPP as atividades voltadas para a gestão pública em todas as fases. Salienta que este profissional deve possuir ativa participação no núcleo estratégico por meio do assessoramento aos escalões superiores. Esta dimensão encerra de maneira satisfatória as atividades dos GPP's dentro da máquina administrativa.
Propor, elaborar, executar e gerenciar planos, programas e projetos no âmbito da administração pública estadual, direcionados ao desenvolvimento sustentável nas áreas de infraestrutura, produção, economia, comércio exterior, inclusão social, meio ambiente, saúde, educação e segurança pública;	Gestão sustentável	Esta dimensão explana sobre as mesmas atividades do tópico anterior, no entanto, quer preservar a participação ativa do GPP em ações voltadas para o desenvolvimento sustentável, como forma de garantir que as políticas públicas tenham esta preocupação.
Elaborar, executar e acompanhar o orçamento estadual e o plano plurianual;	Acompanhamento orçamentário	Este tópico realça a necessidade de um conhecimento e acompanhamento do orçamento estadual. Seu conteúdo parece estar já contemplado no primeiro tópico, uma vez que a elaboração de políticas públicas enseja um conhecimento da situação de momento das contas públicas, e os recursos disponíveis para implementação de tais ações.
Desenvolver estudos e pesquisas aplicadas à gestão;	Pesquisa	Sugere que a ação do GPP vai além da atuação técnica, mas que deve avançar para a pesquisa de modelos de gestão e ações que

Atividade	Dimensão	Descritiva
		maximizem o potencial administrativo do Estado.
Propor, elaborar e executar políticas de incentivos ao desenvolvimento regional;	Desenvolvimento regional	Este item parece estar contemplado no tópico anterior que trata da gestão pública. O contexto do desenvolvimento regional está inserido na implementação de políticas públicas, que não devem se ater apenas a setores isolados da economia, mas prover o desenvolvimento de complexos regionais.
Elaborar, gerenciar e executar convênios, contratos e operações de crédito em âmbito nacional e internacional.	Relações interinstitucionais	O tópico em tela se refere à atuação do GPP no acompanhamento de instrumento de relação interinstitucionais. Esta dimensão poderia estar inserida no tópico referente à gestão pública. Dentro das atividades de gestão, estão aquelas voltadas à celebração e acompanhamento de contratos e outros termos de cooperação entre os entes nacionais e internacionais.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Acre (2006).

A partir da divisão das atribuições do cargo de Gestor de Políticas Públicas em seis áreas de atuação, percebeu-se que as funções se não se complementam, já se encontram contempladas em outras já previstas no rol. Dessa forma é preciso observar de maneira objetiva até que ponto as atribuições concernentes ao profissional em tela descrevem de forma clara as reais obrigações e áreas de atuação.

A primeira parte do rol de atribuições do GPP está voltada para a gestão pública propriamente dita. Nesta dimensão o Gestor de Políticas Públicas é enquadrado dentro do ambiente da gestão, no sentido de participar de todas as fases das políticas públicas. Percebe-se aí a intenção de atrelar as funções deste profissional àquelas voltadas diretamente para o acompanhamento de políticas públicas, desde seu nascedouro até a conclusão. Como parte destas atribuições está o assessoramento aos escalões superiores da administração. Neste aspecto percebemos que o próprio edital de seleção já prevê a participação do servidor em questão inserido no núcleo estratégico do governo (LEVY, 2002).

A segunda dimensão explora o âmbito da ação já proposta no item inicial. Tendo o Estado do Acre como uma das bandeiras de desenvolvimento o equilíbrio e uso racional dos recursos naturais (ACRE, 2013), as políticas públicas voltadas para esta finalidade devem ter o acompanhamento de um profissional da gestão pública. Neste sentido o leque de atuação do

profissional em tela se alarga, em que pese o próprio instrumento editalício prevê o profissional envolvido em atividades deste cunho em várias secretarias e segmentos da administração.

Outra dimensão das atribuições do Gestor de Políticas Públicas está concentrada no acompanhamento deste profissional no que tange às contas públicas. Espera-se que o GPP tenha conhecimento técnico atualizado e demonstre domínio do manejo das finanças públicas, no sentido de dar suporte às ações administrativas. Entende-se, no entanto, que este aspecto já se encontra contemplado na medida em que o edital prevê que o GPP atuará ativamente no processo de elaboração, implementação e acompanhamento das políticas públicas. Desta feita, o conhecimento das contas públicas e interpretação dos instrumentos de divulgação desses dados, bem como sua elaboração, fazem parte do processo listado neste item específico.

Outro ponto interessante do rol de atribuições, diz respeito à possibilidade levantada pelo instrumento convocatório ao propor que o GPP desenvolva estudos e pesquisas voltados para a gestão pública. Este item amplia o rol de atividades atribuídas ao profissional uma vez que o apresenta ao campo da pesquisa científica. Subtende-se do item em tela, que haverá por parte da administração pública do Estado uma política de incentivo às pesquisas científicas desenvolvidas pelos profissionais, que ao realizar tal empreitada, receberão o apoio necessário para esta tarefa. Trata-se de um item de certa forma “desnecessário”, uma vez que esta possibilidade é subtendida pela natureza do próprio cargo.

A dimensão seguinte aponta para uma intervenção do GPP nos aspectos do desenvolvimento regional. A implementação de políticas públicas que fomentem o desenvolvimento regional é uma importante etapa de consolidação das boas práticas administrativas. Há que se observar que o desenvolvimento regional está inserido no âmbito das políticas públicas e são inerentes às funções inicialmente atribuídas ao profissional em estudo. O olhar do Gestor de Políticas Públicas deve ser global diante da realidade econômica e social do Estado. Entendendo este como um conjunto complexo, formado por diferenças regionais que precisam de intervenções específicas e com características próprias.

Ainda dentro das dimensões relativas às atribuições dos GPP’s, temos a inserção deste profissional no âmbito das relações institucionais. O edital prevê que o GPP execute, gerencie, além de elaborar contratos, operações de crédito, convênios e entenda-se neste contexto, demais instrumentos de cooperação entre instituições de dentro e fora do Estado do Acre e do Brasil. Diga-se de passagem, que este tipo de tarefa é própria do núcleo estratégico do governo (LEVY, 2002), e que sua inserção no rol de atribuições, além de importante, uma

vez que está dentro das atividades próprias da gestão de políticas públicas, coloca o profissional em tela mais uma vez no seio do núcleo estratégico do Estado.

Ao se observar as atribuições previstas no edital de seleção dos GPP's nota-se um extenso rol de atribuições que porventura se confundem. A abrangência das atividades propostas é marcada por verbos de ação como: "propor", "gerenciar", "acompanhar" entre outros, que denotam uma gama de responsabilidades dentro de uma mesma dimensão que torna as atividades dos profissionais de difícil descrição objetiva.

Nas falas dos respondentes, ficou clara a dificuldade de se estabelecer limites ás situações de desvio de função, uma vez que as atribuições do cargo eram muito genéricas, de modo a fornecer condições do chefe de um determinado setor, ou mesmo um secretário de Estado, entender que o Gestor de Políticas Públicas é uma espécie de "faz tudo" da administração.

O ponto chave para o entendimento das reais atribuições do Gestor de Políticas Públicas está na sua relação com o núcleo estratégico do Estado. Na medida em que se relaciona este profissional com esta instância de poder, torna-se mais claro seu papel dentro da máquina administrativa e consequentemente, torna-se plausível a delimitação de suas ações. Com esta definição clara e objetiva das atribuições próprias do GPP, propicia-se um entendimento que protege o profissional de "armadilhas" administrativas que o colocam em situações de desvio de função.

Não foi raro escutar dos chefes dos setores de recursos humanos, elementos linguísticos que evidenciam uma falta de conhecimento flagrante da atores administrativos das secretarias com relação ao papel a ser desempenhado pelo GPP. O generalismo característico do cargo contribui para esta situação, o que fragiliza a relação do profissional com a máquina pública.

O núcleo estratégico é o setor responsável pela implementação e controle das políticas públicas, se apartando a partir da reforma gerencial, das áreas de prestação de serviços (LEVY, 2002). Sua composição está centrada em profissionais da gestão pública, de carreira, e que estejam imbuídos do espírito público, comprometidos com a gestão e com foco nos resultados das políticas públicas (BRESSER-PERERIA, 2007).

Percebe-se que as atividades inerentes ao núcleo estratégico são aquelas voltadas para a elaboração, implementação e acompanhamento de políticas públicas no âmbito do executivo. Sua função não se vincula a prestação de serviços, uma vez que este aspecto dentro da visão gerencial da administração se vincula a outros entes por meio dos contratos de gestão

ou outros instrumentos (LEVY, 2002), (BRESSER-PEREIRA, 2007), (FERRI; LUCHI; BELLON, 2010).

Portanto, a definição das atribuições do GPP se encontra na delimitação das atribuições do núcleo estratégico. Neste sentido, baseado em bibliografia específica entende-se que as funções desta instância administrativa estão relacionadas, além daquelas concernentes às políticas públicas, com as de assessoramento aos escalões superiores. Sendo assim, entende-se que as atribuições citadas na primeira dimensão do edital de seleção do concurso de GPP, atendem a estas atividades, conforme pode ser observado no Quadro 29.

Na ânsia de se estabelecer linhas de ação para o Gestor de Políticas Públicas, o edital de seleção lançado pelo Governo do Estado do Acre (ACRE, 2006), tornou as atividades destinadas ao profissional tão abrangentes, que se tornaram de difícil contextualização. Como consequência, encontrou-se condições para dispô-lo nas mais diferentes atividades dentro das organizações. O Gestor de Políticas Públicas tornou-se vítima da falta de objetividade na descrição de suas funções, o que o colocou em uma situação de fragilidade perante a administração pública.

Desta forma, em resposta ao desafio apontado do "generalismo" do cargo, propõem-se reduzir o rol de atribuições do GPP àqueles previstos na primeira dimensão exposta no Quadro 29 de modo a dar resposta a um dos elementos levantados pelo próprio GPP. Ressalta-se que a superação do desafio passa pela solidificação da ideia de que o profissional em tela é parte integrante do núcleo estratégico, e que suas atividades são aquelas pertencentes a este nível da administração.

Com a superação deste ponto, concluiu-se a análise da dimensão *interna corporis* apontada pelos GPP's quando da realização do questionário. Apontou-se caminhos para enfrentamento das dimensões relacionadas às limitações internas da própria carreira. A análise foi feita nos aspectos concernentes aos próprios GPP (comodismo e despreparo) e da carreira (generalismo).

Seguindo a análise dos pontos levantados no questionário passou-se para os aspectos conjunturais da carreira. Pensar em uma carreira de gestão que está no núcleo administrativo significa se debruçar sobre vários aspectos da formação dos quadros da administração pública. Desde as relações de compadrio, até a conjuntura político-institucional, tudo passa pelo arranjo de cargos como instrumento de troca de apoio, que ocorre no seio da máquina pública brasileira (CAMPANTE, 2003).

O cargo de Gestor de Políticas Públicas ao ser criado no Estado do Acre, encontrou uma estrutura administrativa que não estava preparada para recebê-lo. O núcleo estratégico já

estava ocupado por cargos de livre nomeação, em troca de apoio político. A prática do fisiologismo tão impregnado na cultura política brasileira (FARIAS; GAETANE, 2002) também criou raízes no Estado do Acre, e qualquer tentativa no sentido de se implantar mudanças gerenciais se tornava uma ameaça para quem pretendia a continuidade, e um desafio para aqueles que tiveram a coragem de implementá-las.

Há que se observar que as análises no que tange aos aspectos conjunturais da carreira de GPP devem necessariamente entender este viés histórico-social. O estranhamento para com os ocupantes dos cargos de GPP's foi um sintoma desse fenômeno. A resistência demonstrada em dar espaço para atuação destes profissionais pode ser compreendida a partir da visão de que as práticas patrimonialistas de ocupação de cargos públicos no Estado do Acre eram institutos há muito utilizados no seio da máquina pública, onde o apoio político recebido nas eleições, gerava (e ainda gera) dividendos em forma de cargos.

Neste contexto o núcleo estratégico da máquina pública acreana tem sua constituição baseada em fidelidade partidária, indicação política e proximidade pessoal do chefe da pasta. Ocorre que este tipo de prática em um contexto social marcado por profundas modificações sociais e econômicas não responde mais às necessidades do cidadão. O surgimento da carreira de GPP vem ao encontro da necessidade de profissionalização da máquina administrativa, como resposta de intervenção às práticas já consagradas, porém, ultrapassadas de gestão pública.

Durante a realização do questionário foi revelado pela fala dos respondentes que as limitações na carreira no âmbito conjuntural, concentravam-se em duas dimensões: político-estruturais e sistêmicas. As primeiras estão relacionadas à falta de conhecimento da administração pública e o despreparo dos gestores de pastas para lidar com os novos profissionais, que criam obstáculos à participação do GPP no núcleo estratégico do Estado. As segundas dizem respeito aspectos da composição dos quadros, inserindo-se aí as práticas clientelistas e patrimonialistas de compadrio (FARIAS; GAETANI, 2002), que se configuram neste contexto como limitantes da participação administrativa dos GPP's.

Na dimensão "político-estrutural" chama atenção para o aspecto levantado pelos próprios GPP's que atribuíram como um dos fatores determinantes para o desvio de função: a falta de conhecimento da máquina pública com respeito à carreira em si. Há que se observar neste aspecto, que se trata de um cargo cuja história é relativamente recente dentro da máquina pública do Estado do Acre. Neste sentido, o desconhecimento dos gestores de pastas e até da própria área de recursos humanos, é até certo ponto, esperado.

Este desconhecimento engendra uma situação de deslocamento do profissional em gestão pública que não consegue *a priori* ocupar o espaço que lhe é devido dentro da máquina administrativa, tornando-se assim, susceptível a situações de desvio de função. Esta situação do ponto de vista gerencial causa prejuízos à administração pública do Estado do Acre, uma vez que deixa subutilizada uma mão de obra com amplas condições de contribuir com a máquina pública.

Propõem-se como estratégia de enfrentamento da situação, mecanismos de promoção da carreira junto à administração pública, no sentido de se constituir uma plataforma de conhecimento sobre os objetivos de criação e finalidade do cargo de Gestor de Políticas Públicas, e de como esta carreira pode ser utilizada de forma eficiente no seio da máquina pública.

Para esta finalidade, se faz necessário um esforço da própria categoria no sentido de propor uma agenda de debates sobre a carreira que pode ser promovido sob o formato de reuniões, fóruns, *workshops* e demais ações de visibilidade que promovam uma reflexão sobre o papel do GPP como elemento estratégico de desenvolvimento a serviço da administração pública no Estado do Acre.

O processo de sensibilização e visibilidade da carreira deve ser um esforço coordenado entre o núcleo de gestão da carreira. Os esforços de promoção do debate sobre o papel do Gestor de Políticas Públicas no seio da administração e da sociedade de modo geral, deve ser entendido como sendo de relevância estratégica para o processo de valorização da carreira.

Além disso, discutir-se o papel do Gestor de Políticas Públicas é discutir a própria gestão pública. O momento social e político pelo qual o país atravessa se mostra oportuno para este tipo de debate. A sociedade necessita aprofundar os conhecimentos acerca dos processos administrativos, e ter consciência que estes influenciam diretamente na qualidade de vida das pessoas.

A ideia de gestão pública como promotora da cidadania se configura como uma temática importante que deve estar inserida neste contexto. A profissionalização da gestão pública que propõem a presença entre outras ações, a presença de agentes de carreira como instrumentos a serviço do aumento da eficiência das políticas públicas e transparência na gestão dos recursos é um debate oportuno e necessário.

Importante ressaltar que estas ações devem se fazer presentes em todas as dimensões da sociedade envolvendo desde o alto escalão governamental, até os jovens estudantes do ensino médio. Segundo Campante (2003), ao se romper o liame ideológico da burocracia

como instrumento de poder, quebram-se laços de subserviência e retiram-se o peso do clientelismo que prejudica a atrasa o desenvolvimento de uma nação.

O público alvo das ações deve ser o Chefe do Poder Executivo e seus secretários, bem como os chefes de setor de recursos humanos, além da população em geral. A metodologia a ser empregada deve observar a dimensão dos públicos alvos, sendo diferenciada para cada um deles, conforme exposto no Quadro 30.

Quadro 30 – Estratégias de promoção da carreira de GPP

Público-alvo	Estratégia	Resultado esperado
Alto escalão do governo.	Agenda de reuniões com o Governador do Estado, conduzidas pelo sindicato dos GPP's;	Sensibilização do chefe do executivo com respeito à função do GPP dentro da máquina administrativa e seu uso nas secretarias como estratégia de governo. Conciliação entre o projeto político orientado para as boas práticas administrativas, voltadas para o resultado.
	Visitas às secretarias para encontros individuais com os gestores das pastas;	Sensibilização dos gestores de pastas em nível estadual, no sentido de reorganização do núcleo estratégico das secretarias, tendo como estratégia, a inserção do GPP neste espaço.
Gestores de recursos humanos.	Realização de workshops voltados para o pessoal envolvido com a área de Recursos Humanos das secretarias, com temática voltada para o acompanhamento da carreira de GPP.	Promover a capacitação do setor de pessoas no acompanhamento da carreira, com vistas a diminuir os casos de subutilização dos ocupantes da carreira.
Público em geral.	Realização da Semana de Gestão Pública, com a realização de mesas redondas, palestras e apresentação de trabalhos científicos na área de gestão pública.	Promover o incentivo à pesquisa, como instrumento de análise da realidade, com vistas a uma reflexão crítico-social da gestão pública, incentivando a produção de conhecimento na área.
	Campanhas de "visibilidade" da carreira junto ao público em geral, por meio de outdoors, veiculação de comerciais em rádios e televisões, abordando a importância do GPP para a melhoria dos serviços públicos.	Divulgar a carreira junto à comunidade no sentido de se projetar uma imagem positiva do profissional em gestão como agente necessário na promoção de políticas públicas voltadas para as necessidades do cidadão.
	Promoção de palestras nas escolas para tratar da importância da gestão como instrumento de promoção da	Incentivar o debate e a reflexão acerca da importância das políticas públicas, como: corrupção, políticas públicas, planejamento, entre outros,

Público-alvo	Estratégia	Resultado esperado
	cidadania.	a fim de promover a carreira de GPP e aguçar o senso crítico dos estudantes quanto às questões de cidadania.

Fonte: elaborado pelo autor.

A implantação e consolidação de carreiras de gestão, passa, necessariamente pela sensibilização do Chefe do Poder Executivo (BRESSER-PEREIRA, 2007). Esta situação se evidencia em sistemas presidencialistas como o caso do Brasil, onde o poder executivo possui autonomia administrativa, e com isso, a organização do núcleo do Estado deve contar com a anuência e incentivo deste ator.

Para solidificação do papel do GPP dentro da máquina administrativa do Estado do Acre, com fins a minimizar os casos de desvio de função, tendo em vista aos desafios encontrados no campo "Limitações político-administrativas" e "Limitações sistêmicas", denunciadas por meio de fala dos respondentes, sugere-se ações junto ao Governador do Estado, bem como do alto escalão governamental, conforme descrito no Quadro 30.

Dialogar com o alto escalão do governo estadual, é promover um debate propositivo, que explicite por meio de argumentos técnicos, a importância do GPP dentro da máquina pública, no sentido de aproximar a carreira das diretrizes politico-administrativas. Faz-se necessário uma gradual e constante sensibilização da necessidade de inserção do profissional em tela no núcleo estratégico do Estado, como forma de profissionalizar a gestão pública sem, contudo, deslegitimar o projeto político escolhido nas urnas.

Os governos que pretendem desenvolver plataformas administrativas modernas, devem levar em conta a importância da composição de um corpo administrativo com conhecimento técnico e capacidade de planejamento a fim de concretizar os objetivos estatais (BRESSER-PEREIRA, 2007), (FARIAS; GAETANI, 2002). Nesse sentido uma aproximação entre o chefe do executivo estadual, o do alto escalão do governo com os Gestores de Políticas Públicas se mostra como uma atitude necessária e eficaz para promoção da carreira.

Esta aproximação deve estar baseada em alguns princípios levantados por Farias e Gaetane (2002) no sentido de se estabelecer uma relação que beneficie a composição de um governo guiado pela busca de resultados objetivos, pautado em políticas públicas eficazes e exequíveis. O Quadro 31 elenca estes princípios, de forma a nortear as negociações como porta de entrada do GPP no âmbito do núcleo estratégico do governo.

Ao todo são cinco princípios relacionados às estratégicas de inserção do Gestor de Políticas Públicas no seio do núcleo estratégico das secretarias. O Quadro 31 elenca os cinco princípios além de fornecer uma descrição de cada elemento, além do resultado esperado com a iniciativa.

Quadro 31 – Instrumentos de inserção do GPP no núcleo estratégico

Princípio	Descritiva	Resultado esperado
A institucionalização do princípio do mérito nas políticas de recrutamento, seleção e promoção de funcionários.	O mérito como medida para a ocupação de cargos dentro do núcleo estratégico se baseia na capacidade gerencial, e poder de iniciativa observada junto ao profissional, pautada em indicadores objetivamente mensurados.	O recrutamento de profissionais engajados com a gestão, e a formação de um núcleo estratégico preparado para dar respostas aos desafios da gestão.
O gerenciamento informado da força de trabalho do setor público bem como de suas necessidades de alocação e dimensionamento.	O governo do Estado precisa alocar o quantitativo dos GPP's de forma a atender as necessidades da gestão, de forma racional, conforme explicitado na Tabela 5.	Aumento do potencial de utilização da força de trabalho à disposição da gestão pública do Estado do Acre, alocado nas mais diversas secretarias.
A gestão integrada dos aspectos organizacionais, financeiro e de pessoal envolvidos na implementação de uma política de recursos humanos.	A gestão da carreira de GPP no Estado do Acre deve acontecer de forma sistematizada por meio do Comitê Gestor da Carreira.	Minimização dos casos de desvio de função e demais anomalias administrativas, de forma a utilizar de forma racional e objetiva, o potencial oferecido pela carreira.
A realização de investimentos sistemáticos e em larga escala em recursos humanos através da promoção de programas de capacitação orientados para dirigentes, quadros de carreira e empregados públicos em geral.	Investimento progressivo e programático com vistas à formação de um corpo técnico altamente especializado em Gestão Pública (BRESSER-PEREIRA, 2007).	Formação de um núcleo estratégico altamente capacitado, com vistas à subsidiar as decisões em nível de gestão pública estadual.
A adoção generalizada de mecanismos de avaliação de desempenho vinculando remuneração diferenciada a resultados satisfatórios.	A gestão pública deve ser feita por profissionais bem remunerados, engajados com a missão da gestão e motivados para enfrentar os desafios propostos pela Administração Pública (BRESSER-PEREIRA, 2007).	Aumentar o profissionalismo na gestão pública, a partir da formação de um corpo técnico altamente qualificado e comprometido com a gestão, aumentando os resultados positivos das políticas públicas, bem como a *accountability*.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Farias e Gaetane (2002).

Sugere-se que os instrumentos dispostos no Quadro 31 devem conduzir os passos no sentido de sensibilização do Poder Executivo, representado pelo seu chefe e demais cargos que guardem relação com a carreira de Gestor de Politicas Públicas, no sentido de se introduzir o GPP no núcleo estratégico do Estado do Acre.

Tanto as limitações de caráter "político-estruturais", quanto aquelas de caráter "sistêmico", passam pela sensibilização do poder executivo quanto a importância que a

Carreira de Gestor de Políticas Públicas tem dentro da máquina administrativa do Estado do Acre.

Esta sensibilização enseja uma mudança de paradigma que precisa mais cedo ou mais tarde, ser realizada no interior do poder executivo do Estado do Acre, a fim de possibilitar aos ocupantes da carreira dar o retorno que a sociedade merece, exige e necessita. A forma de ocupação dos cargos estratégicos com base em valores meritocráticos (CAMPANTE, 2003), (BARBOSA, 2006), deve ser fruto de uma mudança gradual rumo à profissionalização da gestão pública.

A fala dos GPP's deixa transparecer uma necessidade de maior participação na gestão pública. Sentem-se de modo geral, desprestigiados com a situação funcional que ocupam. Entendem que as barreiras encontradas refletem a falta de conhecimento e sensibilidade dos gestores de pastas e chefes imediatos, reforçado pela conivência tácita do chefe do Executivo.

As medidas sugeridas esperam lançar luz sobre esse debate que se faz necessário e oportuno diante de uma situação que prejudica a gestão pública do Estado do Acre. Os GPP's como categoria, se ressente de maior possibilidade de contribuição na gestão pública, percebendo-se capazes de colaborar com a Administração Pública do Estado.

Vale agora lançar propostas de superação das limitações levantadas pelos chefes de setores de pessoas de cinco secretarias visitadas. A análise de conteúdo resultou em três categorias principais, a saber: limitações *interna corporis;* limitações *externa corporis* e visão pacificada.

No que tange às limitações *interna corporis*, importante ressaltar que se tratam de condicionantes relativas à própria posição dos setores de recursos humanos com relação à carreira de GPP. Estas limitações foram identificadas pelas falas dos respondentes, que elegeram símbolos linguísticos, que após agrupamento por ocorrência (BARDIN, 2011), possibilitaram o reconhecimento dos fenômenos.

O que se observou foi um distanciamento dos setores de recursos humanos com a carreira. O conhecimento demonstrado foi superficial, mostrando-se em certos momentos, a incapacidade do respondente em relatar as funções próprias dos GPP's em suas respectivas secretarias. Esta situação remete à necessidade de intervenção no sentido de se promover condições do pessoal envolvido com recursos humanos nas secretarias, se apropriar dos conhecimentos necessários para gerir a carreira em questão, a partir de uma visão estratégica.

A *New Public Management* pressupõe a administração em busca de resultados. Neste sentido o trabalho de recursos humanos deve entender as organizações envolvidas em um ambiente de constantes mudanças e contribuir para que a gestão pública esteja preparada para

dar respostas aos desafios lançados. Portanto, tratar de recursos humanos dentro da lógica gerencialista, é entender as organizações mais eficientes, menos hierarquizadas e, sobretudo, com alto grau de comprometimento de todos os membros.

Os chefes de setores de recursos humanos se reconhecem pouco conhecedores da carreira de GPP. Nota-se a necessidade de se adequar a política de recursos humanos desenvolvida no interior das secretarias de modo a atender as novas necessidades oriundas de uma visão gerencial da Administração Pública (BRASIL, 1997).

Os setores de recursos humanos necessitam de uma visão sistêmica que lhes permitam organizar as carreiras e cargos, de modo a compatibilizá-los com as necessidades do Estado. Há que se observar que apesar da necessidade de concursos regulares para preenchimento de vagas em cargos estratégicos da administração, se faz necessária a correta alocação desse contingente de modo a maximizar os recursos disponíveis.

A reestruturação ampla da Administração Pública do Estado do Acre é necessária a fim de adequar a máquina pública estatal para os novos desafios impostos pela realidade econômica e social. Uma revisão da política de recursos humanos está inserida neste âmbito. O que se espera, é que as carreiras que pertencem e que devem permanecer no âmbito do Estado, são aquelas voltadas para formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas. As demais, que não envolvem o poder do Estado devem ser transferidas ao setor privado, e ao setor público não-estatal (BRESSER-PEREIRA, 2007), (BRASIL 1997).

A situação estratégica assumida pelos servidores ocupantes de cargos de carreira dentro da Administração Pública, exige um acompanhamento cuidadoso por parte do setor de pessoas, dada a complexidade dessas carreiras em seus aspectos genéricos, de forma a municiar o Estado, por meio da alocação de recursos humanos feitos de forma racional e inteligente.

Como limitantes à atuação do setor de Recursos Humanos no que tange à carreira de Gestor de Políticas Públicas, encontra-se a falta de conhecimento com relação à carreira. Como estratégia de superação, sugere-se uma aproximação entre a equipe dos setores de pessoas das secretarias, com a carreira, a fim de solidificar o conhecimento acerca do perfil e competências da carreira em tela. As ações necessárias podem ser observadas no Quadro 28.

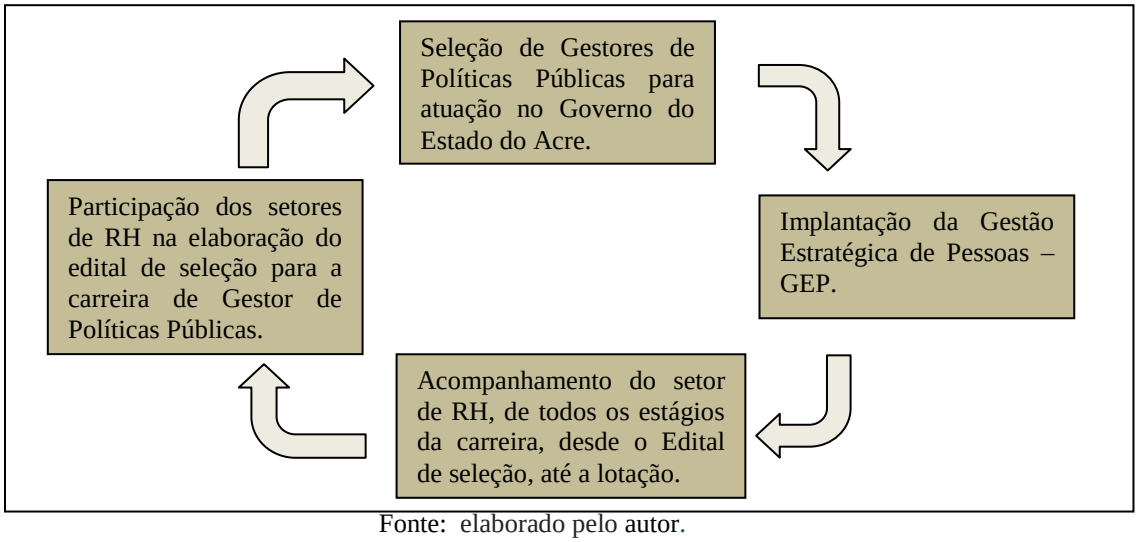
O setor de recursos humanos deve estar a par de todo o processo de recrutamento de pessoal que atuará nos cargos de Gestores de Políticas Públicas, desde o edital de seleção, passando pelo acompanhamento da formação profissional, chegando finalmente à fase de lotação e designação de servidores para atividades na secretaria.

O governo do Estado, por meio da Fundação Escola do Servidor Público do Acre - FESPAC, deve proporcionar formação para as equipes que atuam diretamente com os Gestores de Políticas Públicas no interior das secretarias. Isto se justifica pela necessidade de conhecimento das atividades a serem desempenhadas por estes profissionais com vistas à detecção de possíveis episódios de desvio de função.

De forma cíclica, o setor de Recursos Humanos a partir de um conhecimento sólido a respeito da carreira, poderá contribuir na elaboração dos futuros instrumentos de seleção, planejando a inserção de requisitos e elementos que aperfeiçoem os editais de concursos públicos para as futuras vagas.

A Figura 13 representa esta dinâmica, onde a implantação da GEP no interior do setor de Recursos Humanos, de forma contínua, propicia a solidificação dos conhecimentos acerca da carreira de GPP, para a partir daí, aperfeiçoarem os instrumentos de seleção. Este procedimento eleva a importância do setor de Recursos Humanos das secretarias, uma vez que os tira do papel de simples acompanhante da vida profissional do servidor, para chama-los a efetivar uma visão estratégia dos recursos disponíveis, a partir de uma visão estratégica de otimização dos resultados.

Figura 13 – Processo de aproximação do RH com a carreira de GPP



Fonte: elaborado pelo autor.

O processo representado na Figura 13 propõe além de uma aproximação do setor de Recursos Humanos para com a carreira de GPP, uma dinâmica de constante avaliação dos procedimentos de seleção e alocação da carreira. Este modelo proporciona um contínuo aperfeiçoamento dos mecanismos de seleção para a carreira, além de colocar o setor de RH

das secretarias, em contato com as especificidades inerentes ao cargo de Gestor de Políticas Públicas.

O que se espera com esta ação é superar uma limitação da carreira do ponto de vista do Estado, neste aspecto representado pelos setores de Recursos Humanos, que denunciaram durante sua participação na pesquisa, ausência de visão estratégica da carreira. Esta situação prejudica a carreira na medida em que, sem o acompanhamento necessário, fica susceptível à situações de anomalia administrativa, como o desvio de função.

Além disso, se faz necessário um trabalho de formação dos envolvidos com recursos humanos no que tange aos elementos pertencentes à Gestão Estratégica de Pessoas (GEP). Neste sentido, seguindo o exposto no Quadro 30, os pontos a serem abordados por meios de encontros de formação, *workshops* e palestras devem versar entre outros assuntos, sobre: histórico das carreiras de gestão pública no Brasil e no mundo; objetivos e finalidades da carreira de GPP no âmbito do governo do Estado do Acre; estrutura de promoção, e progressão da carreira (estudo do plano de cargos e remunerações da categoria); o GPP como elemento de intervenção administrativa.

Faz-se necessário contextualizar o surgimento das carreiras de Estado no seio da administração pública, no sentido de se situar o profissional em recursos humanos da necessidade de existência do cargo e suas finalidades no contexto gerencial de Administração Pública (CAMPANTE, 2002), (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Ao se abordar o tópico referente às finalidades do cargo, busca-se munir o servidor envolvido com RH de ferramentas que o possibilitem distinguir os reais objetivos das carreiras, daquelas situações eventualmente encontradas no interior das organizações, que porventura ensejem o problema ora trabalhado.

O setor de pessoal deve reconhecer no GPP um elemento de intervenção administrativa importante para o sucesso das políticas públicas. Além disso, este profissional ter clara visão do papel institucional que o GPP exerce na organização, e sua colaboração para com o desenvolvimento do Estado.

Ao levantar a questão da dificuldade de acompanhamento da carreira de GPP, os representantes dos setores de Recursos Humanos das secretarias indicam uma limitação posta pela forma de organização do gerenciamento da carreira. A concentração das informações dos Gestores de Políticas Públicas na Secretaria de Gestão Administrativa, corrobora para tornar a carreira “inacessível” ao setor de pessoas das organizações estudadas.

O que se propõe é que o setor de pessoas das secretarias assuma um papel mais ativo no gerenciamento da carreira, servindo como instrumento de consolidação dos objetivos da

Teoria Gerencial no seio da Administração Pública do Estado do Acre. Para que isto ocorra, se faz necessário que a gestão estratégica de pessoas (GEP) se concretize como ferramenta administrativa.

A GEP ocorre quando há uma inserção dos objetivos do setor de recursos humanos nos objetivos da organização (TEIXEIRA *et al*, 2010). Neste sentido, há que se observar que o setor de pessoas das organizações também precisa ampliar sua visão como instrumento estratégico dentro da secretaria.

Dentro de uma visão gerencial da Administração Pública a gestão de pessoas não se resume a um setor preocupado com o "controle de ponto" dos servidores. Ela é chamada a uma visão estratégica de modo a orientar os colaboradores que se adequem aos objetivos da organização (TEIXEIRA *et al, 2010*).

Faz-se necessário que o setor de recursos humanos se utilize dos meios informacionais disponíveis para propor mecanismos de mensuração de produtividade e desempenho dos colaboradores da organização. As ações a serem desenvolvidas pelos GPP's para fins de recebimento de bônus e demais benefícios oriundos de um engajamento ativo e propositivo, podem sofrer interferência direta do setor em tela, no sentido de um contínuo aperfeiçoamento e adequação à realidade e necessidades de cada organização.

Portanto, o que se espera com esta proposição, é que haja um contínuo aperfeiçoamento do processo de inferência das competências e habilidades do GPP, devidamente detectadas pelo setor de recursos humano das secretarias. Espera-se desta forma, estreitar os laços de informação acerca da carreira de modo a se evitar "ruídos" que prejudicam o gerenciamento e acompanhamento da carreira, maximizando o uso desta força de trabalho.

Além disso, se faz necessário que haja uma preocupação com a utilização dos recursos humanos no sentido de dar respostas às necessidades da organização. A alocação da mão-de-obra disponível deve estar focada na busca por resultados (BRESSER-PEREIRA, 2007), (BRASIL, 1997) com vistas a uma maior eficácia na implementação de políticas públicas e preservação dos preceitos legais.

Observa-se nesse sentido, a necessidade de compartilhamento de informações entre a Secretaria de Gestão Administrativa, responsável pelo gerenciamento da carreira (ACRE, 2006) e os setores de recursos humanos das secretarias onde há a presença dos Gestores de Políticas Públicas. Este compartilhamento de informações se justifica uma vez que nas suas falas, os chefes de pessoal revelaram este aspecto como um desafio ao acompanhamento da carreira.

Neste sentido, propõem-se como estratégia de superação deste desafio, que encontra-se no campo "*interna corporis"* dos gestores de RH, a composição de um comitê gestor de carreira de GPP. A formação deste comitê se justifica pela necessidade de compartilhamento de informações acerca da carreira, de modo a se evitar desvios de funções, além de garantir a alocação de servidores de forma mais conveniente para a administração do Estado.

O que se busca com esta iniciativa é formar um grupo de acompanhamento do desenvolvimento da carreira, de modo a maximizar os recursos disponíveis. O que ocorre na prática é um desencontro de informações sobre o cargo que tem como principal obstáculo a comunicação entre o setor de recursos humanos das secretarias e o órgão gestor da carreira, no caso, a Secretaria de Gestão Administrativa (SGA).

Além dos objetivos expostos o comitê de gestão de carreira teria como missão observar e discutir mecanismos de seleção para a carreira, processos de progressão e promoção, requisitos para concessão de abonos e demais vantagens relativas à carreira, estabelecer critérios para a movimentação de servidores entre as secretarias, estrutura remuneratória e demais assuntos correlatos. Este modelo se baseia em uma proposta lançada pelo Ministério do Planejamento, por meio da Portaria n° 135, de 27 de abril de 2016 (BRASIL, 2016).

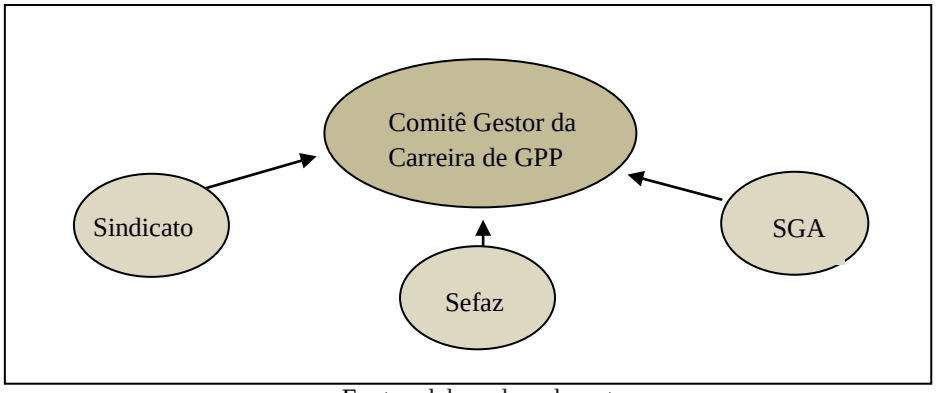
De acordo com a citada Portaria uma das principais atribuições é a implementação de estratégias de desenvolvimento para as carreiras voltadas para a gestão pública no âmbito do Governo Federal (BRASIL, 2016). Interessante notar que esta iniciativa procura concretizar o fortalecimento de uma política de gestão de pessoas, baseada em princípios gerenciais (CAMPANTE, 2003).

A composição deste comitê, descrita na Figura 14, está centrada em diversos atores diretamente relacionados com a carreira, de forma a se constituir um núcleo de acompanhamento e deliberação de políticas voltadas para a promoção da carreira, de modo a contribuir com a profissionalização da gestão pública.

O que se percebeu a partir dos dados coletados foi um afastamento da administração pública no que tange sua relação para com a carreira. O servidor ocupante do cargo em estudo se sente isolado, tendo em vista seus anseios estarem relacionados diretamente com os desafios apresentados ao profissional enquanto parte integrante do *corpus* administrativo estadual.

Propõem-se uma formação que tenha os seguintes membros: Secretário de Estado de Gestão Administrativa (presidente), Secretário de Estado da Fazenda, o presidente do sindicato ligado à categoria, um representante do núcleo de recursos humanos da SGA.

Figura 14 – Composição do comitê gestor da carreira de GPP



Fonte: elaborado pelo autor.

Esta formação se justifica pela significância que cada elemento tem para com a carreira. O Secretário de Gestão Administrativa representa o órgão que controla a vida funcional e que concentra o contingente de GPP's lotados nas diversas secretarias; o Secretário de Fazenda justifica sua presença, pois tendo em vista o comitê tratar de assuntos remuneratórios, se faz necessários estudos de impacto no que tange a reajustes, concessão de prêmios e outros assuntos pertinentes; o membro do sindicato representa os interesses da própria categoria, avalizando seu atendimento e garantias; o membro do núcleo de pessoas é a ponte entre o comitê executivo e os setores de recursos humanos das secretarias.

O comitê gestor atuará como um núcleo pensante da carreira de Gestor de Políticas Públicas no sentido de dar suporte às decisões governamentais com relação ao cargo, inserindo-o de forma objetiva e eficaz no seio da administração pública do Estado do Acre, de modo a superar os desafios que se apresentam com relação a este grupo de servidores.

Trata-se de uma importante ferramenta de auxilio governamental a fim de possibilitar a implantação dos pressupostos gerenciais. A modernização da gestão pública do Estado do Acre poderá entender as carreiras não como elementos isolados, mas com uma relação de interdependência dinâmica e profícua. O objetivo final é a operacionalização de uma gestão administrativa voltada para o interesse público, com uso racional da força de trabalho à disposição do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2007), (BRASIL, 1997), (CARDOSO, 2007).

A metodologia aplicada ao comitê gestor da carreira de GPP se constituirá em reuniões bimestrais, e de forma extraordinária de acordo com a necessidade (BRASIL, 2016) e contará para suas atividades, com o apoio das secretarias participantes. Necessário notar que o comitê em tela não suplantaria as prerrogativas de gestão da carreira que competem a cada organização.

O processo de *feedback*, necessário ao aperfeiçoamento de qualquer sistema se faria com as informações colhidas junto ao setor de pessoas das secretarias, bem como dos próprios profissionais, mensuradas pelos instrumentos de coleta de dados já elencados anteriormente. Neste sentido, o setor de recursos humanos assumiria papel de importante ator de aprimoramento das práticas relativas à gestão da carreira de GPP.

Como últimos aspectos referentes à análise de conteúdo (BARDIN, 2011) no que tange aos elementos levantados pelos chefes de RH das secretarias, duas variáveis foram detectadas: a "limitação *externa corporis"* e a "visão pacificada". A primeira diz respeito a dificuldade de reconhecimento dos casos de desvio de função no seio das secretarias. O segundo está relacionado à visão positiva com relação à carreira.

No que tange ao primeiro ponto, observou-se que há uma marcante dificuldade de tratar do tema do desvio de função junto aos profissionais envolvidos com recursos humanos. Em um primeiro momento ao serem questionados acerca da existência de situações desta natureza em seus locais de trabalho, a maioria tende a negar. No entanto, elementos não linguísticos também "falam" (BARDIN, 2011). O desvio do olhar, a resposta "econômica" com um simples "não" ou "não sei deste fato", são sinais de desconforto diante de difícil tratamento no seio das organizações.

Há que se observar que no interior das secretarias se estabelecem relações de poder que se expressam por "códigos de lealdade", onde determinados assuntos que supostamente possam causar prejuízos à imagem da instituição ou de alguém, tendem a serem negados. Estes aspectos são marcas do patrimonialismo ainda presentes na administração pública do Estado do Acre.

O patrimonialismo se manifesta nas relações de poder na forma de ocupação de cargos, e consequentemente, nos códigos que vão se construindo no interior das organizações. No contexto do patrimonialismo, os servidores se entendem diante de uma "obediência real" (CAMPANTE, 2002) que os leva a legitimar culturas organizacionais que muitas vezes vão de encontro às boas práticas administrativas.

Em um contexto patrimonialista tende-se a relevar situações consideradas inoportunas e inaceitáveis em outras realidades, em nome do comodismo e ajuda mútua, onde o personalismo se impõe perante os interesses universais. Há, portanto, uma relação de dominação (CAMPANTE, 2002) entre os que comandam e seus subordinados, de modo a estabelecer laços de fidelidade como instrumento de legitimação do *status quo.*

Para Weber (1982), no patrimonialismo os meios administrativos são apropriados pelos subordinados, que acabam gerando uma relação de caráter contratual entre estes e o

governo patrimonial, embora não de cunho moderno, ou formal-objetivo, mas baseada na "honra" subjetiva das partes. Neste aspecto, assuntos que podem causar prejuízos a "imagem" da organização, tendem a serem tratados de forma discreta, e se possível, não abordados.

Anomalias administrativas como o desvio de função precisam ser compreendidas como parte de uma dimensão das relações profissionais que se estabelecem no interior da máquina estatal do Estado do Acre. Estas condições são frutos de uma série de condicionantes socialmente aceitas e se realizam mediante a passividade, conivência dos superiores hierárquicos e precariedade dos vínculos dos atores com a máquina pública.

A administração é a manifestação do poder junto ao governo (WEBER, 1982), (CAMPANTE, 2002). Ela se justifica pelo poder político manifesto pela vontade do governante, que se realiza nas relações de dependência e subserviência que se desenvolvem. Administrar de modo patrimonial é instituir laços de confiança que superam a impessoalidade proposta pelos princípios administrativos (CARVALHO FILHO, 2007), em nome do exercício de um controle político-institucional.

As formas de nomeação para cargos de confiança que compõem a chefia da administração pública do Estado do Acre se caracterizam por traços do patrimonialismo. Neste sentido, a forma de ocupação das funções possibilita a criação de laços de fidelidade e obediência institucional, manifestos por atitudes de defesa do sistema, por parte dos subordinados.

Ao analisar o fenômeno por esta perspectiva, pode-se compreender que o tratamento dado ao fenômeno do desvio de função, ao ser abordado por sujeitos comprometidos com o projeto político-institucional (no caso em tela os chefes dos setores de recursos humanos), se converte em controvérsia. Daí a dificuldade de se obter uma visão mais espontânea do respondente, embora se tenha observado uma boa disposição a participação na pesquisa.

Os resquícios do patrimonialismo existentes no governo do Estado do Acre devem ser superados para uma maior eficiência da máquina pública. Esta superação exige entre outras ações, a realização periódica de concursos públicos para cargos estratégicos da administração, principalmente aquelas voltadas para atividades ligadas à gestão de políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 2007).

A "visão pacificada" do setor de recursos humanos no que tange ao cargo de Gestor de Políticas Públicas diz respeito à forma positiva com que os profissionais observam a carreira. As falas dos respondentes indicaram que a carreira é vista como sendo formada por profissionais qualificados. O adjetivo "qualificado" foi presente em grande parte das

respostas, o que indica um símbolo linguístico intenso e socialmente compartilhado (BARDIN, 2011).

A visão positiva com respeito à profissão expõe a visão dos chefes de recursos humanos que entendem que a carreira de GPP traz para o interior da administração, um quadro profissional que pode aumentar a eficiência da máquina pública do Estado. Este elemento sugere a necessidade, implícita pela fala dos respondentes, de uma maior especialização dos quadros administrativos, que passa pela composição por critérios meritocráticos de desempenho.

Os chefes de recursos humanos entendem também que os GPP's são necessários para o bom andamento da máquina administrativa, e que sua contribuição é necessária para o sucesso das políticas públicas. Desta forma, evidencia-se a importância da participação mais presente dos setores de recursos humanos junto à gerência de acompanhamento da carreira de Gestores de Políticas Públicas.

Em suma, procurou-se com a proposta de intervenção lançar luz acerca dos desafios apontados tanto pelos GPP's ao responder ao questionário, quanto àqueles igualmente denunciados pelos chefes dos setores de pessoas das organizações, além dos pontos críticos detectados pelo próprio pesquisador por meio da observação *in loco*. O Quadro 32 apresenta uma síntese destes apontamentos de forma a sistematizar os procedimentos de superação dos desafios apresentados.

Quadro 32 – Síntese das estratégias de superação dos desafios

Fator crítico	Proposta de intervenção	Resultado esperado
Detecção dos casos de desvio de função entre os GPP's	Inclusão do GPP no núcleo estratégico das organizações por meio da definição de um percentual mínimo de GPP por secretaria;	Eliminação dos casos de desvio de função; melhor utilização da mão-de-obra disponível.
	Nova composição do núcleo estratégico composto por diretores de livre-nomeação e GPP's lotados no órgão.	Inserção do GPP no núcleo estratégico; maximização do desempenho das organizações por meio do incremento das políticas públicas.
Falta de preparo técnico do GPP	Formação continuada obedecendo aos níveis dentro da carreira com oferta de modalidades distintas e específicas de conteúdo: formação básica e avançada.	Qualificação do corpo técnico burocrático das organizações com vistas a melhoria ao enfrentamento dos desafios da Administração Pública.
Falta de proatividade dos GPP's (comodismo)	Novos critérios para pagamento da GAG com base em critérios meritocráticos.	Mudança de postura do profissional com relação à carreira
		Estimulo às boas práticas de gestão e protagonismo e aperfeiçoamento do GPP no âmbito da organização.
Generalismo do cargo	Revisão dos atributos previstos no PCCR e Edital de convocação do	Tornar as atribuições do cargo mais claras, de forma a se evitar a

Fator crítico	Proposta de intervenção	Resultado esperado
	concurso público.	colocação do profissional em atividades fora do seu eixo de atuação.
Falta de conhecimento da carreira	Programa de visibilidade da carreira junto aos chefes de secretarias e do poder executivo	Sensibilização dos atores administrativos e sociais no que tange ao papel das carreiras de gestão no aprimoramento das ações de Estado.
	Palestras, *workshops*, visitas às escolas de ensino médio.	
Afastamento dos setores de RH com relação à carreira de GPP	Participação ativa dos setores de RH nos processos de elaboração de editais de concurso para a carreira.	Colaboração ativa do setor de recursos humanos na detecção e impedimento nos casos de desvio de função dentro das organizações.
	Participação de representantes do RH no Comitê Gestor da Carreira.	
	Implementação da GEP.	
	Implementação do Comitê Gestor de Carreira	
Baixa motivação dos profissionais da Carreira	Inserção do profissional no núcleo estratégico.	Atendimento dos fatores intrínsecos de motivação (HERTZBERG, 1959) como o reconhecimento profissional, a superação de desafios e o sentimento de realização.

Fonte: elaborado pelo autor.

As contribuições dispostas no Quadro 32 foram elaboradas a partir dos desafios elencados pelos participantes da pesquisa e tem como objetivo, oferecer subsídios para o enfrentamento da questão do desvio de função na carreira de Gestor de Políticas Públicas no âmbito da administração do Estado do Acre.

7 CONCLUSÕES E CONTRIBUIÇÃO SOCIAL

Após detecção do problema, elaboração de hipóteses, aplicação de instrumentos de coleta de informações e proposições de intervenção, se faz necessário citar elementos da pesquisa que contribuam para o aprofundamento do debate acerca do fenômeno estudado.

Há que se ter em conta que os trabalhos técnico-científicos raramente fornecem soluções prontas e acabadas acerca de um fenômeno (GERHARDT; SILVEIRA, 2009), pelo contrário, as pesquisas caracterizam-se pela necessidade de aprofundamento contínuo da análise da situação pesquisada. O trabalho de reflexão e pesquisa é constante, sendo a todo o momento revisado, aprimorado e aprofundado.

No cerne de um processo de modernização da máquina administrativa brasileira, mais do que isso, diante de uma mudança de paradigma dos pressupostos administrativos, com

foco na busca da eficiência e apresentação de resultados, a administração pública se serviu de mecanismos de mudança oferecidos pelos estudos científicos nesta área. Os elementos da Teoria Gerencial serviram de subsídio para mudanças estruturais na administração em nível federal, que se estenderam de forma gradual aos Estados (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Como passo inicial a uma possível modificação da realidade observada, sugere-se uma reestruturação do núcleo estratégico do poder executivo do Estado do Acre, manifesto na composição do alto escalão das secretarias de Estado. Neste sentido, propõem-se a inserção, sem obstáculos, do Gestor de Políticas Públicas neste nicho, por entender-se que este é seu *locus* de atuação, dada as especificidades do cargo (BRESSER-PEREIRA, 2007).

O que se objetiva com esta medida é uma maior profissionalização da Administração Pública com a utilização efetiva de carreiras de Estado. Entende-se, no entanto, que não basta apenas a inserção do GPP no núcleo estratégico para que se efetivem os pressupostos do gerencialismo.

Saliente-se outros aspectos periféricos, mas não menos importantes, como: reestruturação da carreira a fim de torna-la mais atraente à permanência do profissional, com melhoria dos vencimentos e reformulação do PCCR da categoria; instituição de mecanismos de mensuração de produtividade e desempenho, com oferecimento de bônus financeiro; incentivo à formação continuada; e fomento à pesquisa na área da Administração Pública do Estado do Acre.

No que tange aos chefes dos setores de recursos humanos, que para fins deste trabalho representam o “olhar” da administração pública do Estado do Acre sobre os GPP’s nota-se a necessidade de um trabalho de formação continuada a fim de capacitá-los para o desenvolvimento de uma visão estratégica no âmbito das organizações.

A forte presença de elementos do patrimonialismo na forma de ocupação de cargos públicos no Estado do Acre é supostamente um fator que influencia na ocorrência da disfunção. A livre nomeação característica deste tipo de prática que remonta uma tradição histórica na administração pública brasileira (CAMPANTE, 2002) é muito forte no Estado.

Esta situação se configura como uma barreira que impede a maior participação do GPP no núcleo administrativo do governo, fazendo com que o profissional seja alocado em áreas estranhas ao seu *locus* de atuação. O agravamento desta situação se concretiza pelo silêncio do poder executivo e seus representantes, manifesto pelo desconforto em tratar do tema, como se ele na verdade não existisse.

A contribuição deste trabalho se centra na tentativa de lançar um novo olhar sobre o cargo de Gestor de Políticas Públicas como elemento participativo e atuante dentro da

máquina administrativa do Estado do Acre. O cargo foi criado em um contexto de tentativa de profissionalização da máquina pública do Estado e não pode ser relegado a outro papel senão o de contribuir com este objetivo.

Valorizar o papel do Gestor de Políticas Públicas é entender que a Administração Pública pode e deve cumprir seu papel de prestar serviços de qualidade ao cidadão. É buscar por meio de um esforço estrutural a formação de um quadro permanente de pessoas motivadas, engajadas, valorizadas e altamente capacitadas a fim de enfrentar os desafios administrativos da sociedade moderna.

A administração contemporânea necessita urgentemente livrar-se das amarras de práticas rançosas herdadas de um passado patrimonialista, em que a *res* pública era confundida com os bens pessoais do governante (CAMPANTE, 2002). Por esta mudança passa a gestão de pessoal realizada dentro das necessidades da administração pública e das características de cada cargo. A busca pela eficiência da gestão se configura como um processo perene e contínuo, uma vez que as demandas sociais mudam de tom conforme os desafios que se apresentam.

Faz-se necessária uma reflexão acerca das formas de ocupação de cargos na administração pública, onde elementos comumente utilizados no meio privado passem a serem incorporados, no sentido de se formar quadros especializados pautados nos princípios de eficiência e isonomia previstos na Carta Magna (BRASIL, 1988).

Este trabalho propôs ser um estudo acerca de um problema recorrente, porém, pouco debatido no interior das organizações. O que aparentemente diz respeito apenas à dimensão profissional tem na verdade, reflexos em diversos campos da vida do servidor (ANDRADE, 2012). Atinge sua autoestima, seu bem-estar físico e psicológico, suas relações profissionais e familiares (ARENAS, 2013).

O Gestor de Políticas Públicas vítima deste fenômeno administrativo, é antes de tudo, um sujeito que não se reconhece como profissional da gestão. Sente-se subtraído em seu direito de realizar-se em suas atividades. Vê ao longo do tempo a conversão da perspectiva de uma carreira exitosa, desafiadora e instigante, em uma rotina de trabalhos frustrantes e alheios à sua

A intervenção proposta tem em vista uma reforma em nível administrativo, que traga para o âmbito da Administração Pública do Governo do Estado do Acre, formas de ocupação de cargos estratégicos com base em princípios que visem primeiramente critérios técnicos (BRESSER-PEREIRA, 2007). Não obstante, a conjugação de esforços no sentido de se formar um núcleo estratégico misto, ou seja, com participação de atores políticos e servidores

de carreira atuando na mesma esfera, mostrou-se possível e de aplicação razoável do ponto de vista administrativo.

O que se espera com a proposta de intervenção é que os Gestores de Políticas Públicas passem a atuar de forma mais ativa nas ações voltadas para formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas. Além disso, que por meio das reformas sugeridas, passem a participar do núcleo estratégico das secretarias de Estado como agentes da busca pela excelência da gestão, auxiliando os gestores das pastas na melhoria dos índices de desempenho das organizações.

Faz-se necessário que a administração pública do Estado passe a enxergar o GPP como elemento fundamental na busca de uma gestão de excelência. O reconhecimento vem por meio do conhecimento. Há que se promover, conforme sugerido neste trabalho, mecanismo de participação do Gestor de Políticas Públicas nas funções que lhe são próprias, além de um maior conhecimento da carreira pelos demais agentes administrativos.

A implementação de práticas gerencialistas no âmbito da Administração Pública do Estado do Acre configura-se como uma realidade possível. Uma reforma administrativa que privilegie mecanismos de ocupação de cargos, tendo novos parâmetros como premissas, deve ser um objetivo a ser alcançado. Permitir a efetiva participação dos GPP's neste processo, é dar um passo significativo na busca pela excelência da gestão pública no Estado do Acre.

Por último, urge uma maior racionalidade no uso dos recursos públicos, não pagando profissionais de nível superior para que exerçam funções de nível técnico, incorrendo desta forma em crimes de reponsabilidade e má versação da *res* pública. São práticas que não cabem no estágio de desenvolvimento em que se encontra a sociedade brasileira. Há que se observar incessantemente os princípios previstos no Artigo 37 da Carta Magna no sentido de se respeitar a gestão pública.

São sugestões de futuros estudos na área, pesquisas que tratem da problemática do desvio de função analisando os aspectos de gênero, ou seja, a maior incidência em homens ou mulheres na categoria estudada; como também, estudos que atentem para o desenvolvimento e aplicação de indicadores de produtividade como instrumentos de aperfeiçoamento da carreira de GPP; e por último, realizar um estudo de mesma natureza, desta feita excluindo-se os ocupantes de cargos em comissão a fim de verificar eventual alteração nos resultados. Dada as limitações de tempo, além da preocupação de não se ampliar em demasia o objeto da pesquisa, foi impossível a abordagem por estas perspectivas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 52 p. **Cadernos ENAP**; n. 10. Brasília, 1997.

ACRE (Estado). **Lei complementar n. 39, de 29 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre o estatuto dos servidores públicos civis do estado do Acre, das autarquias e das fundações públicas instituídas e mantidas pelo Poder Público. Disponível em: <http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/LEI_COMPLEMENTAR_N%C2%B0_39.pdf>. Acessado em: 25 de outubro de 2015.

_____(Estado). **Lei n° 1.704, de 26 de janeiro de 2006**. Estabelece pisos salariais para os novos cargos criados nesta lei, concede reajuste salarial aos servidores públicos civis, militares, ativos, inativos e pensionistas e fixa a nova estrutura de cargos de nível superior e tabela de vencimentos, no âmbito do Poder Executivo, autarquias e fundações públicas do Estado do Acre e dá outras providências. 2006.

_____(Estado). Secretaria de Gestão Administrativa. **Edital n° 18/2006 – SGA/GESTOR**. Concurso público para provimento de vagas em cargos de gestor de políticas públicas e técnico em gestão pública. Rio Branco, 2006.

_____(Estado). Secretaria de Gestão Administrativa. **Edital n.º 199/2009 – SGA/ESPECIALISTA.** Concurso público para provimento de vagas em cargos de gestor de políticas públicas e técnico em gestão pública. Rio Branco, 2009.

_____(Estado). **Lei nº 2.266 de 31 de março de 2010**. Estabelece nova estrutura de carreira para os servidores ocupantes do cargo de gestor de políticas públicas da Administração Direta e Indireta do Estado do Acre. 2010.

_____(Estado). **Decreto nº 5.971/2010.** Regulamenta a promoção de servidores públicos efetivos de nível superior, no âmbito da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional. 2010.

_____ (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento/ departamento de estudos e pesquisas. **O Acre em números**. Rio Branco, 2013.

_____ (Estado). Secretaria de Gestão Administrativa. **Relatório de servidores efetivos por cargo e órgão**. Acre, 2015.

_____ (Estado). **Lei complementar n. 314, de 29 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a estrutura administrativa, política e operacional do Poder Executivo do Estado. Acre, 2015.

_____(Estado). Secretaria de Estado da Fazenda. **Portal da transparência**. Disponível em: <http://sefaznet.ac.gov.br/transparencia/servlet/portaltransparencia>. Acessado em: 23 de maio de 2016.

AFFONSO, Lígia Maria Fonseca; ROCHA, Henrique Martins. **Fatores organizacionais que geram insatisfação no servidor público e comprometem a qualidade dos serviços prestados**. *In*: simpósio de excelência em gestão e tecnologia, 7, 2010, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/artigos10/234_SEGeT_Fat_Organizacionais_c_autores.pdf>. Acesso em: 24 de outubro de 2015.

ALLEN, M. J., YEN, W. M. **Introduction to measurement theory**. WaveLand Press, 2003.

ALVAREZ, Maria Esmeralda Ballestero. **Organização, sistemas e métodos**. São Paulo: McGraw Hill, 1991, v. 1 e 2

AMADO, João da Silva. A técnica de análise do conteúdo. **Revista Referência,** n°5, pp. 53-62. Novembro, 2000.

ANDRADE, Marlon. O desvio ilegal de função de servidor público titular de cargo efetivo e a possibilidade de sua caracterização como ato de improbidade administrativa. **Revista Digital de Direito Público**, vol. 1, n. 1, 2012, p.134 - 149. Disponível em:<www.direitorp.usp.br/periodicos> acesso em 24 de outubro de 2015.

ANESP. Associação nacional dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. **Carreiras irmãs.** Disponível em: < http://www.anesp.org.br/?q=node/2310>. Acesso em 22 de outubro de 2015.

ARENAS. Marlene Valério dos Santos. **Assédio moral e saúde no trabalho do servidor público do judiciário** – implicações psicossociais (tese de doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Administração. Programa de Pós-Graduação em Administração. Porto Alegre, 2013.

BARBOSA, Lívia. **Igualdade e meritocracia –** a ética do desempenho nas sociedades modernas. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2006.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERGAMINI, Cecília Whitaker. **Motivação nas Organizações**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BRANDÃO, Isac de Freitas *et al*. Satisfação no serviço público: um estudo na Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Ceará. *In* **Revista de Administração de Empresas**. Vol. 20 no. 1 Porto Alegre Jan./Apr. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-23112014000100004> Acesso em: 13 de janeiro de 2016.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 2014.

_____. **Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, 1990.

_____. **Lei 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências Diário Oficial da União, Brasília, 03 jun. 1992.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Nova política de recursos humanos** / Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1997.

_____. **Decreto nº 4.050, de 12 de dezembro de 2001.** Regulamenta o art. 93 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a cessão de servidores de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Brasília, 2001.

_____. Ministério do Planjemento. Secretaria de Gestão Pública. **Manual de orientação para gestão do desempenho.** SEGEP. Brasília, 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n° 499.898.** Agravo regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Servidor público. Substituição. Cargo

inexistente. Anulação de ato administrativo. Desvio de função. Direito ao recebimento da remuneração pelo período trabalhado em desvio de função. Precedentes. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 2012. Disponível em http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2553940>. Acesso em: 15 de junho de 2016.

_____. Ministério da Justica. **Pesquisa nacional de vitimização.** Secretaria Nacional de Segurança Pública. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Sumario_SENASP_final.pdf> Acessado em: 23 de março de 2016.

_____. Ministério das Cidades. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos.** Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**.** Brasília**,** 2014. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2014> Acesso em 07 de abril de 2016.

_____, Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n° 388**. Paciente: Partido Popular Socialista. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 03 de março de 2016. Disponível em:< http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&s1=388&processo=388 . Acesso em: 06 abril de 2016.

_____, Ministério do Planejamento. **Portaria nº 135, de 27 de abril de 2016**. Institui o Comitê de Gestão das Carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, de Desenvolvimento de Políticas Sociais e de Analista de Infraestrutura, do cargo isolado de Especialista em Infraestrutura Sênior, e dos cargos de Analista de Planejamento e Orçamento, integrantes da Carreira de Planejamento e Orçamento, e de Analista em Tecnologia da Informação, integrantes do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo federal. Brasília, 2016. Disponível em:<file:///C:/Users/Administrador/Downloads/PORTARIA%20135%20-%202016.pdf>

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. **Texto para Discussão**. MARE/ENAP, Brasília, 2001.

_____, Luiz Carlos. Burocracia pública e reforma gerencial**. Revista do Serviço Público**. Número comemorativo dos 50 anos. Versão de 11 de agosto 2007.Disponível em:< http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=2429> Acessado em: 20 de dezembro de 2015.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira *in* DADOS – **Revista de Ciências Sociais**, Vol. 46, nº1, pp. 153 a 193. Rio de Janeiro, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do estado**.** *In* **Reforma do estado e administração pública gerencial.** Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink (orgs.).7.ed. Rio de Janeiro:Ed. FGV, 2007.

CARDOZO, J. E. M**.** Princípios constitucionais da administração pública (de acordo com a emenda constitucional nº 19/1998)**.** *In*: MORAES, Alexandre. **Os 10 anos da Constituição Federal**. São Paulo: Atlas, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 18ed. Rev. Ampl., Rio de Janeiro: Lumen Juris ,2007. p. 927.

CRETELLA Jr. **Curso de direito administrativo**. 18 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DELGADO, José Augusto. O princípio da moralidade administrativa e a constituição federal de 1988. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 680, p.38, jun. 1992. Disponível em: <http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/b/b9/AAAdm_Aula_07.pdf>. Acessado em: 04 de fevereiro de 2016.

FARIAS, Pedro César Lima de. GAETANI, Francisco. **A política de recursos humanos e a profissionalização da administração pública no Brasil do século XXI :**um balanço provisório. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal.2002.

FAORO, Raymundo. A Aventura Liberal numa Ordem Patrimonialista *in* **Revista USP**, nº 17, pp. 14-29. São Paulo, 1993.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.

FERRI, Mônica Braga Ronchetti; LUCHI, Rosangela Maria; BELLON, Sandra Helena. A construção do modelo de capacitação do gestor público estratégico do Espírito Santo: um novo olhar para o desenvolvimento gerencial, *in* **III Congresso CONSAD de Administração Pública.** Brasília, 2010**.**

FLEURY, Maria Tereza Leme; FLEURY, Afonso. Construindo o conceito de competência *In* **Revista de Administração de Empresas**. Edição especial. Porto Alegre, 2001.

FREITAS, André Luís Poicani; RODRIGUES, Sidilene Gonçalves. **A avaliação da confiabilidade de questionário-** uma análise utilizando o coeficiente alfa de Cronbach. XII SIMPEP – Bauru-SP, 2005.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (orgs). Métodos de pesquisa; Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos –** recursos eletrônicos. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HERZBERG, Frederick; MAUSNER, Bernard; SNYDERMAN, Barbara Bloch. **The motivation the work.** 2.ed. New York: John Willey & Sons Inc., 1959.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. **Contas Regionais do Brasil 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/>. Acesso em 02 de fevereiro de 2016.

LACOMPE, Francisco José Masset. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Saraiva, 2009.

LEVY, Evelin. **O fortalecimento institucional do núcleo estratégico**. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración* Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

LE BOTERF, G. De la compétence – essai sur un attracteur étrange. *In*: **Les éditions d'organisations**. Paris: Quatrième Tirage, 1995.

LOBOS, Julio.Teorias sobre a motivação no trabalho. **Revista de Administração de empresas**. vol.15, n.2, pp.17-25. 1975, ISSN 0034-7590. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901975000200002>. Acessado em: 12 de janeiro de 2016.

MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social**. Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990.

MASLOW, A. **A psicologia do ser**. Rio de Janeiro: Eldorado Tijuca, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, ed.13, São Paulo: Malheiros, 2001. p. 223.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013**. Disponível em< http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-do-brasil.pdf . Acesso em 31/03/2016.

PACHECO, Regina Silvia. **Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção**, Lisboa: CLAD, 2002.

PEREIRA, Júlio César Rodrigues. **Análise de dados qualitativos** – estratégias metodológicas para as ciências da saúde, humanas e sociais. 3.ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004.

PÉREZ-RAMOS, J. Motivação no trabalho: abordagens teóricas. **Psicologia – USP,** 1(2): 127-140. São Paulo, 1990.

PICCININI ,Valmíria Carolina; TOLFO, Suzana da Rosa. As melhores empresas para trabalhar no Brasil e a qualidade de vida no trabalho: disjunções entre a qualidade de vida no trabalho: disjunções entre a teoria e a prática teoria e a prática. **Revista de Administração Contemporânea.**V, 5, n, 1. Jan/abr.2001. Disponível em:< http://www.scielo.br/pdf/rac/v5n1/v5n1a10>. Acesso em: 30 de maio de 2016**.**

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. 3.ed. Curitiba: Ibpex, 2011.

SANCHES, Cida; MEIRELES, Manuel; DE SORDI, José Osvaldo. Análise qualitativa por meio da lógica paraconsistente: método de interpretação e síntese de informação obtida por escalas Likert. **III Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade.** João Pessoa, 2011.

SILVA , Andressa Hennig; FOSSÁ ,Maria Ivete Trevisan. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **IV Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade** - EnPQ. Anpad. Brasília, 2013.

TAMAYO, Alvaro; PASCHOAL, Tatiane. A relação da motivação para o trabalho com as metas do trabalhador. *In* **Revista de Administração Contemporânea**-Scielo**.** Vol.7 n°4. Curitiba, 2003.

TEIXEIRA, Enise Barth. **A análise de dados na pesquisa científica**: importância e desafios em estudos organizacionais. Revista Desenvolvimento em Questão. Ed. Unijui. Santa Catarina. 2003.

TEIXEIRA, G. M; SILVEIRA, A. C; NETO, C. P. S; OLIVEIRA, G. A. **Gestão estratégica de pessoas**. Rio de Janeiro: FGV Editora. 2010.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

WAISELFISZ, Júlio Jacobo. **Mortes matadas por armas de fogo**: mapa da violência 2015. Secretaria – Geral da Presidência da República. Brasília, 2015. Disponível em: <www.juventude.gov.br/juventudeviva>. Acesso em: 07 de março de 2016.

WEBER, Max. **Ensaios de sociologia.** 5. ed.: Ed.Guanabara Koogan. Rio de Janeiro, 1982.

APÊNDICE A – PRÉ-TESTE DO QUESTIONÁRIO APLICADO AOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

QUESTIONÁRIO

Sexo: ( ) M ( ) F

Idade: _____anos.

Tempo de exercício no cargo de GPP: _____anos.

Nível de especialização:

( ) Pós-Graduação Lato Sensu;
( ) Mestrado
( ) Doutorado

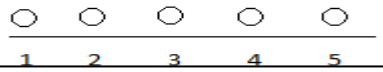
Recebe CEC (Cargo em Comissão) ou FC (Função de Confiança):
( ) Sim
( ) Não

Já trabalhou em quantas secretarias desde que passou no concurso?
( ) 1
( ) 2
( ) 3
( ) mais de 3.

Com relação à carreira de GPP, você se considera:
( ) Muito motivado
( ) Motivado
( ) Desmotivado
( ) Muito desmotivado

Com relação às atividades que você desenvolve atualmente, indique o nível de execução com cada afirmação a seguir utilizando os seguintes parâmetros:
(1) Nunca
(2) uma vez na semana
(3) duas a três vezes na semana
(4) Mensalmente
(5) Diariamente

1. Proponho, elaboro, coordeno e/ou exerço atividades relacionadas à gestão de políticas públicas nos aspectos técnicos e administrativos.



2. Realizo atividades que favorecem o exercício da função do gestor e o exercício das funções necessárias ao adequado funcionamento da organização.

○ ○ ○ ○ ○
1 2 3 4 5

3. Participo ativamente da implementação, execução, acompanhamento e avaliação de políticas públicas.

○ ○ ○ ○ ○
1 2 3 4 5

4. Exerço atividades que oferecem auxílio técnico e administrativo.

○ ○ ○ ○ ○
1 2 3 4 5

5. Participo ativamente da elaboração e execução políticas de incentivos ao desenvolvimento regional.

○ ○ ○ ○ ○
1 2 3 4 5

6. Faço a emissão de relatórios técnicos, certidões, declarações e insiro informações em processos.

○ ○ ○ ○ ○
1 2 3 4 5

7. Desenvolvo atividades relacionadas ao assessoramento em escalões superiores da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional.

○ ○ ○ ○ ○
1 2 3 4 5

8. Faço o levantamento de dados para elaboração de relatórios estatísticos, planos, programas e outros documentos governamentais.

○ ○ ○ ○ ○
1 2 3 4 5

9. Desenvolvo estudos e pesquisas aplicadas à gestão

○ ○ ○ ○ ○
1 2 3 4 5

10. Realizo a distribuição e o controle de materiais de consumo e permanente.

○ ○ ○ ○ ○
1 2 3 4 5

11. Proponho, elaboro, executo e gerencio planos, programas e projetos no âmbito da administração pública estadual, direcionados ao desenvolvimento sustentável.

○	○	○	○	○
1	2	3	4	5

12. Realizo a expedição e o arquivamento de documentos e correspondências.

○	○	○	○	○
1	2	3	4	5

13. Participo na elaboração e conferência de planilhas de cálculos e demais documentos oficiais.

○	○	○	○	○
1	2	3	4	5

14. Elaboro, executo e acompanho o orçamento estadual e o plano plurianual.

○	○	○	○	○
1	2	3	4	5

15. Trabalho com a prestação de informações gerais ao público.

○	○	○	○	○
1	2	3	4	5

16. Elaboro, gerencio e executo convênios, contratos e operações de crédito em âmbito nacional e internacional.

○	○	○	○	○
1	2	3	4	5

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Instrumento de Coleta de Dados

Pesquisa sobre desvio de função na carreira de Gestor de Políticas Públicas

Termo de consentimento livre e esclarecido

Caro servidor, sou mestrando da Universidade Federal de Rondônia e este questionário é um instrumento de coleta de dados, que servirá de subsídio para a elaboração do meu trabalho de Conclusão (TCF) do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP/UNIR).
O objetivo da TCF é averiguar se há ocorrências de desvio de função dos servidores concursados para a carreira de gestor de políticas públicas no Estado do Acre, e analisar a motivação desses servidores que atuam como GPP e o reflexo para as instituições e para Estado como um todo.
A sua participação é muito importante e consistirá em responder às questões a seguir. Peço sua colaboração para atingir o objetivo proposto. Asseguro-lhe que não há identificação dos participantes, e que todos os dados coletados serão mantidos em sigilo absoluto.
Considera-se que desvio de função é o exercício de forma não excepcional, sem contraprestação, de atividades estranhas às inseridas no rol legal das atribuições determinadas que devem ser acometidas ao titular do cargo efetivo para o qual ele foi provido (ANDRADE,2014).
Desde já agradeço a sua colaboração. Caso você tenha alguma dúvida, você poderá entrar em contato por meio dos e-mails listados abaixo ou pelo telefone (69) 9982-5163 (Marlene) ou (68).9978-9759 (Eriton)

Mestrando: Eriton Holanda de Sousa (eriton.holanda@gmail.com)

Orientadora: Prof. Drª Marlene V. dos S. Arenas (marlenearenas@unir.br)

Por questão de ética é necessário o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, portanto você concorda com o Termo que teve o objetivo de informar e esclarecer sobre a pesquisa e sua participação.

( ) sim ( ) não

Se sua resposta for positiva, por favor, continue preenchendo este formulário –

Formulário			
Conhecendo um pouco você			
Idade: anos	Sexo:	M ( )	F ( )

Estado Civil											
Solteiro		Casado		Viúvo	Desquitado		União estável		Desquitado		

Etnia/ Raça										
Branco		Negro		Pardo		Asiático		Indígena		Outro. Qual?

Tempo de serviço na Administração Pública:	anos.

Atualmente você:					
Ocupa cargo de chefia	Sim		Não		
Responde por um setor, mas não ocupa cargo de chefia	Sim		Não		
Ocupa cargo de chefia, mas não chefia setor	Sim		Não		

Se ocupa cargo de confiança informe:	Cargo em Comissão (CEC)		Função de Confiança (FC)		Não ocupo	

Nível de escolaridade:		
Superior		
Pós-graduação Especialização		
Pós-graduação Mestrado		
Pós-graduação Doutorado		

Informe a área a qual você está vinculado/lotado:										
Área meio		Área Fim		Área fim. Qual?						
Você é Gestor de Políticas Públicas há:				anos.						
Já atuou em quantas secretarias desde que passou no concurso?			1		2		3		mais de 3	
Encontra-se cedido a outro órgão?	Sim		Não							
Com relação à carreira de Gestor de Políticas Públicas, você se considera:										
Muito motivado										
Motivado										
Pouco motivado										
Desmotivado										
Muito desmotivado										
As próximas questões deverão ser respondidas de acordo com as orientações a seguir:										
Considerando as atividades listadas a seguir, referente às próximas questões, marque o item que melhor corresponde à suas atribuições que exerce/exerceu no órgão de lotação: Marque 1 se você “NUNCA” exerce/exerceu a situação descrita; Marque 2 se você “RARAMENTE” exerce/exerceu a situação descrita; Marque 3 se você “DE VEZ EM QUANDO” exerce/exerceu a situação descrita Marque 4 se você “VÁRIAS VEZES POR SEMANA” exerce/exerceu a situação descrita; Marque 5 se você “DIARIAMENTE” exerce/exerceu a situação descrita.										
Proponho, elaboro, coordeno e/ou exerço atividades relacionadas à gestão de políticas públicas nos aspectos técnicos e administrativos.										
1	2		3		4		5			
Realizo atividades que favorecem o exercício da função do gestor.										

1		2		3		4		5	

Participo ativamente da implementação, execução, acompanhamento e avaliação de políticas públicas.

1		2		3		4		5	

Exerço atividades que oferecem auxílio técnico e administrativo.

1		2		3		4		5	

Participo ativamente da elaboração de políticas de incentivos ao desenvolvimento regional.

1		2		3		4		5	

Faço a emissão de relatórios técnicos.

1		2		3		4		5	

Desenvolvo atividades relacionadas ao assessoramento em escalões superiores da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional.

1		2		3		4		5	

Faço o levantamento de dados para elaboração de relatórios estatísticos, planos, programas e outros documentos governamentais.

1		2		3		4		5	

Desenvolvo estudos e pesquisas aplicadas à gestão.

1		2		3		4		5	

Realizo a distribuição e o controle de materiais de consumo e permanente.

1		2		3		4		5	

Proponho, elaboro, executo e gerencio planos, programas e projetos no âmbito da administração pública estadual, direcionados ao desenvolvimento sustentável.

1		2		3		4		5	

Realizo a expedição e o arquivamento de documentos e correspondências.

1		2		3		4		5	

Participo na elaboração e conferência de planilhas de cálculos e demais documentos oficiais.

1		2		3		4		5	

Elaboro, executo e acompanho o orçamento estadual e o plano plurianual.

1		2		3		4		5	

Trabalho com a prestação de informações gerais ao público.

1		2		3		4		5	

Elaboro, gerencio e, contratos e operações de crédito em âmbito nacional e internacional.

1		2		3		4		5	

Faço a emissão de declarações.

1		2		3		4		5	

Realizo atividades que favorecem o exercício das funções necessárias ao adequado funcionamento da organização.

1		2		3		4		5	

Participo ativamente da execução de políticas de desenvolvimento regional.

1		2		3		4		5	

Insiro informações em processos.

1		2		3		4		5	

Executo convênios em âmbito nacional e internacional.

1		2		3		4		5	

Faço a emissão de certidões.

1		2		3		4		5	

Você já vivenciou ou presenciou algum colega em situação de desvio de função? Na sua opinião, por que isso acontece?

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

APÊNDICE C - **ROTEIRO DE ENTREVISTAS APLICADAS AOS CHEFES DOS SETORES DE RECURSOS HUMANOS ACERCA DA CARREIRA DE GESTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Informações preliminares ao participante:

- Agradecimento
- Esclarecimento de dúvidas relacionadas aos objetivos e intenções da pesquisa
- Entrega do termo de consentimento
- Compromisso de sigilo
- Solicitação para gravação da entrevista

Data	/ / 2016		Código de identificação:		N°	
Hora do início:				Hora do término		
Sexo:	M		F		Idade:	anos.
Estado civil:						
Casado						
Solteiro						
Viúvo						
Desquitado						
União estável						
Etnia/raça						
Branca						
Negra						
Parda						
Asiática						
Indígena						
Outro. Qual?						
Tempo de serviço na administração pública					anos.	
Qual sua formação?						

1. Fale da sua trajetória profissional.

2. O que é para você trabalhar no .....?

3. Há quanto tempo trabalha na área de recursos humanos?

4. Pertence ao quadro efetivo do Estado?

5. Já participou de algum curso, encontro de formação ou outro evento similar acerca da carreira de Gestor de Políticas Públicas?

6. Atualmente quantos Gestores de Políticas Públicas estão lotados nesta secretaria?

7. Poderia descrever as atividades desenvolvidas por estes profissionais dentro da secretaria?

8. Quais os principais desafios encontrados para o pleno desenvolvimento da carreira de GPP dentro da sua secretaria?

9. Há registro de desvio de função dentro do quadro de GPP lotados nesta secretaria?

10. Como avalia a contribuição dada pelos GPP's nas atividades desenvolvidas por esta secretaria?