

## **A Disfunção como ameaça à consolidação de uma carreira no Estado do Acre: uma análise à luz da Teoria Gerencial.**

**ERITON HOLANDA DE SOUSA**

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)

eritons@bol.com.br

**GUSTAVO DOMINGOS SAKR BISINOTO**

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO (UNEMAT)

bisinoto@gmail.com

**MARLENE VALÉRIO DOS SANTOS ARENAS**

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)

marlenearenas@unir.br

**NATÁLIA TALITA ARAÚJO NASCIMENTO**

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)

natalia.kimpos163@hotmail.com

## **Introdução**

Trata-se de um relato tecnológico cuja abordagem é quantitativa-qualitativa, configurando-se como uma pesquisa de campo, cujo objetivo é ser explicativa. Procura-se identificar os fatores que provocam o desvio de função na carreira de Gestor de Políticas Públicas no Estado do Acre

## **Contexto Investigado**

A carreira conta com dez anos de existência. É formada por profissionais com formação generalista e espalhados em diversas secretarias da administração direta do Estado do Acre. Os profissionais participantes pertencem a cinco secretarias consideradas estratégicas do ponto de vista organizacional da administração do Estado do Acre.

## **Diagnóstico da Situação-Problema**

Embora a carreira exista há dez anos, não é muito incomum encontrar profissionais desempenhando funções diversas daquelas descritas no edital de seleção. O desvio de função na carreira é um sintoma de um contexto administrativo pautado em práticas patrimonialistas

## **Intervenção Proposta**

Propõem-se uma análise a partir da aplicação da survey junto aos profissionais ocupantes do cargo em tela, bem como com os profissionais envolvidos em gestão de recursos humanos, a fim de se levantar os principais motivos que levam ao desvio de função na carreira.

## **Resultados Obtidos**

Com os dados coletados junto aos profissionais, observou-se um elevado grau de desvio de função nas atividades exercidas. Além disso, detectou-se um desconhecimento por parte do setor de recursos humanos com relação à carreira em tela. Este se configurou como um fator determinante para os casos de desvio de função, além da inaptidão de alguns servidores para o cargo.

## **Contribuição Tecnológica-Social**

O trabalho se configura importante, uma vez que a metodologia pode ser replicada a outras categorias da administração pública. Outro ponto positivo é uma proposta de utilização de uma mão de obra qualificada no núcleo estratégico a fim de maximizar as ações da administração pública direta do Estado do Acre.

**XIX SEMEAD**  
Gestão de pessoas  
3. Políticas, modelos e práticas

**A Disfunção como ameaça à consolidação de uma carreira no Estado do Acre:  
uma análise à luz da Teoria Gerencial.**

## INTRODUÇÃO

A administração pública no Estado do Acre desde 2006 conta com um cargo 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: os Gestores de Políticas Públicas (GPP).

Passados quase dez anos da criação da carreira, a realidade que se apresenta é de uma significativa subutilização dessa força de trabalho qualificada, dentro das secretarias existentes. Essa má utilização traz como consequência um prejuízo ao interesse público, e revela o problema que pretendemos estudar: quais fatores influenciam para o desvio de função dentro da carreira de Gestor de Políticas Públicas no 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 abordagem a outras carreiras, traz ao trabalho uma relevância que ultrapassa os limites da situação ora analisada.

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. Nesse sentido, tornar a máquina pública mais eficiente, passa pela análise, avaliação e revisão constante do *modus operandi* deste ente, que em última análise, necessita dar respostas a uma sociedade cada dia mais complexa na sua organização e exigente nas demandas.

## CONTEXTO INVESTIGADO

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 censo, 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.**

<b>Atividade econômica</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
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
Agropecuária	2.881	2.928	3.260	3.115
SIUP*	1.018	1.025	978	1.054
Extrativa mineral	199	213	220	320
<b>Total</b>	<b>98.724</b>	<b>106.013</b>	<b>121.187</b>	<b>121.321</b>

**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 máquina 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.

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 22 secretarias. A administração indireta é composta de 14 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; existem 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).

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.

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.

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, tem se mostrado incapazes de implementar políticas públicas de desenvolvimento sustentável e duradouro para o Estado.

## DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

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.

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.

Bresser-Pereira (2001) 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, Quadro 1, encontra-se a presença de elementos da administração privada, que são 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 1 - Características do Gerencialismo**

<b>Característica</b>	<b>Descritiva</b>
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 inovação.	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:** (BRESSER-PEREIRA, 2001), com adaptações.

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 e os desvios de função dentro da carreira fazem com que a participação destes atores em nível estratégico no governo do Estado do Acre, tenha ocorrido de forma tímida. Uma questão que merece análise e foi o objeto de estudo deste trabalho de identificar os fatores que influenciam para o desvio de função na carreira de gestor de políticas públicas.

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. 4° 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)

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)

Depreendemos 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 JÚNIOR, 2002). Nesse sentido, favorecido pelas suas próprias características, o cargo em estudo foi objeto do fenômeno jurídico/administrativo denominado desvio de função.

Desde a posse dos primeiros concursados, as situações de desvio de função tem sido uma constante dentro da carreira de GGP no Estado do Acre. O que ocorreu na prática foi que o Estado absorveu uma mão de obra qualificada, com visão e formação generalista que não encontrou espaço para desempenhar suas atividades previstas em edital nos órgãos de lotação. Os relatos de GPP's denunciam que quando da chegada em suas repartições se depararam em tese, com pastas despreparadas para alocar aquele novo servidor que chegava para compor o quadro. Dessa forma, os novos concursados foram desempenhar funções totalmente estranhas ao cargo para o qual tinham prestado concurso.

As nomeações para cargos de livre nomeação no Brasil é uma marca histórica do patrimonialismo que remonta o período em que as indicações políticas obedeciam o critério da conveniência, não se preocupando com a eficiência do serviço prestado (PACHECO, 2002).

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.

## INTERVENÇÃO PROPOSTA

### Aspectos metodológicos

O trabalho em questão é uma pesquisa de campo com amostra não probabilística. A abordagem é qualitativa e quantitativa, tendo em vista a proximidade do pesquisador com o objeto, além da despreensão em se tentar compreender a totalidade do fenômeno

(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 *survey* aplicados aos próprios GPP's em seus ambientes de trabalho. Essa análise a partir da aplicação de *survey* permitiu uma relação entre os dados coletados 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 cotidiano 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.

No que tange aos objetivos, esta pesquisa se caracteriza como descritiva (GIL, 2002) uma vez que busca a descrição os 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.

Quanto aos procedimentos, utilizou-se do *survey* 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. 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 *survey* 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.

A população foco da pesquisa foram os Gestores de Políticas Públicas lotados nas secretarias de gestão administrativa, segurança, saúde e fazenda. A escolha dessa população 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. Ao todo, cento e quatro servidores participaram da pesquisa. Importante ressaltar que os participantes estavam cientes dos objetivos da pesquisa, manifestando sua anuência no fornecimento dos dados. Desta forma, procurou-se obedecer aos preceitos éticos válidos para pesquisas científicas.

A análise de conteúdo como 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.

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.

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. Foi elaborado um questionário 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 fora 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).

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 *survey* aplicados 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.

Como último passo dentro da etapa de coleta, foi realizado entrevistas semiestruturadas, 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 no Quadro 4, e após o término foram transcritas.

O método utilizado para inferência dos depoimentos foi a análise do conteúdo. Nesse sentido, através das falas dos entrevistados, buscou-se entender o que os levou a formular tais proposições (BARDIN, 2011). Além disso, por meio deste método, procurou-se 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.

## RESULTADOS OBTIDOS

Os dados oriundos da *survey* 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. A Tabela 2 mostra 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.

**Tabela 2** – Categorização dos respondentes

<b>Sexo</b>	<b>(%)</b>	<b>Raça</b>	<b>(%)</b>	<b>Estado Civil</b>	<b>(%)</b>	<b>Escolaridade</b>	<b>(%)</b>	<b>Tempo de serviço</b>	<b>(%)</b>
Masculino	33	Branco	29,4	Casado	48,7	Pós-graduação - Especialização	75	Até dez anos	53,1
Feminino	67	Negro	1,3	Solteiro União	30,7	Superior	22,5	Entre dez e vinte anos	31,64
		Pardo	69,3	estável	11,8	Mestrado	2,5	Mais de vinte anos	15,26
				Desquitado	8,7				
<b>Total</b>	<b>100</b>		<b>100</b>		<b>100</b>		<b>100</b>		<b>100</b>

Fonte: Elaboração dos autores, com base na *survey*.

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

Essas características que formam um quadro funcional capacitado tecnicamente, aliado com a experiência administrativa, forjam aquilo que Bresser-Pereira (2007) denomina de “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.

Com base nos resultados obtidos a partir da aplicação da *survey* 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 fora apresentado no tópico destinado à proposta de intervenção.

O procedimento metodológico permitiu uma divisão em polos de atividade desenvolvidas pelo GPP’s, que abrangiam competências próprias do cargo, e outras referentes à carreira de Técnico e 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). 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.

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).

Observa-se desta análise, 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.

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).

Adotando-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 & Fossá (2013).

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, surgiu as “categorias iniciais” expostas na Figura 8 (SILVA;FOSSÁ, 2013), composta 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, se constituíram em duas, a saber: “limitações *interna corporis*” e “limitações *externa corporis*” e “visão pacificada”. Esta classificação fora 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.

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.

Como último processo de levantamento de dados recorreu-se a observação *in loco* nas secretarias com a presença de GPP's em seus quadros. O *locus* de observação se deu em cinco secretarias com forte presença de GPP's em atuação. A escolha se justifica pela relevância do quantitativo de profissionais envolvidos, além da facilidade logística de acesso a uma gama maior de profissionais reunidos em um número reduzido de espaços.

Importante salientar que a base teórica utilizada para análise dos dados coletados a partir do instrumento em tela, esteve pautada em Piccinini & Tolfo (2001), Gerhardt & Silveira (2009), Fleury & Fleury (2001) e no próprio edital de seleção para o cargo de GPP, onde constam as atribuições inerentes ao cargo e que serviu de subsídio para comparação das atividades desenvolvidas (ACRE, 2006).

**Quadro 3 – Dados da observação *in loco***

Variável observada	Instrumentos de mensuração	Resultado
--------------------	----------------------------	-----------

Relação interpessoal	Senso comunitário; linguagem utilizada; forma de tratamento (PICCININI; TOLFO, 2001);	Atitudes positivas com relação ao grupo ao qual pertenciam, bem como com os demais colegas de outros setores; relacionamento profissional com chefias e escalões superiores.
Análise das habilidades	Autonomia; autocontrole; domínio do processo (FLEURY; FLEURY, 2001).	Atitude proativa; desenvolvimento de autocontrole e domínio do processo.
Análise do ambiente laboral	Condições da sala de trabalho; condições do material utilizado; meios materiais disponíveis.	Equipamentos em bom estado de conservação; limitação de material; espaço físico inadequado para as atividades.
Atividades desenvolvidas	Tipo de atividade desempenhada; frequência das atividades (ACRE, 2006).	Acentuado grau de disfunção com base nas atribuições constantes em edital.
Contexto organizacional	Nível hierárquico ocupado pelo participante; localização estratégica do setor em que está lotado.	Acesso facilitado à chefia mediata e imediata, porém pouca participação na gestão; setores intermediários; predominância de ocupação na área meio.

**Fon  
te:**

elaboração dos autores, com base em Acre (2006); Piccinini & Tolfo (2001).

Como resultado da variável “relação interpessoal”, observou-se que os grupos analisados apresentaram um bom nível de relação interpessoal. Do segundo ponto voltado para as habilidades, 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.

No que tange à variável ambiente laboral 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. A análise das atividades cotidianas dos grupos observados revelou um alto grau de desvio de função. Esta situação pode ser constatada na medida em que as atividades desempenhadas estavam relacionadas com fazeres específicos de área meio, não se atendo à gestão no contexto amplo que em tese, é o que se espera do profissional em gestão pública.

A observação da quinta variável revelou 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 limitada dentro da gestão.

## CONTRIBUIÇÃO TECNOLÓGICA-SOCIAL

O foco de análise deve estar centrado no papel do GPP dentro da organização, independentemente de sua formação acadêmica original. O servidor que ocupa o cargo em questão, é antes de tudo, um analista de políticas públicas com visão técnica-gerencial, e formação generalista de modo a contribuir com a formulação, implementação e acompanhamento de políticas de Estado no âmbito da administração pública (ACRE, 2006). Desta forma, não há que se falar em lotação de GPP por formação acadêmica, pois em sendo assim, revela-se um erro conceitual sobre a carreira.

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 modo, 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, descrita na Tabela 3, 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 garantir a fluidez dos processos e a eficácia das políticas públicas.

**Tabela 3- Presença de Gestores de Políticas Públicas 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: elaboração dos autores.

Ao se observar a Tabela 3, 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.

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.

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. 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 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 inovação no âmbito da Administração Pública.

O módulo de formação denominado Gestão Avançada, deveria ser oferecido aos GPP's que se encontram nas classes IV e Especial da carreira. Pelas suas próprias características, esta formação deve focar no aprimoramento de estratégias de governo, com foco na alta gerência administrativa, com fins a dar suporte a atitudes estratégicas.

Desta feita, o profissional ocupante do cargo de Gestor de Políticas Públicas, deve ser valorizado de forma justa, quando participa ou fornece os seguintes produtos à administração pública, a saber: (a) elaboração de propostas de inovação em processos administrativos finalísticos, com aplicação prática e comprovada efetividade; (b) elaboração de estudos de reconhecido valor acadêmico, voltados para a área de gestão pública; (c) participação na elaboração, implementação e acompanhamento de políticas públicas, que promovam o desenvolvimento regional; (d) 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.

Por fim, a estratégia a ser adotada junto ao setor de pessoas das organizações prevê a participação do governo do Estado, por meio da Fundação Escola do Servidor Público do Acre - FESPAC, no sentido de 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.

## REFERÊNCIAS

ACRE (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.

ACRE (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento/ departamento de estudos e pesquisas. **O Acre em números**. Rio Branco, 2013.

ACRE (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.

ACRE (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.

ACRE (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.

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](http://www.direitorp.usp.br/periodicos)> acesso em 24 de outubro de 2015.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 2014.

BRASIL. 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.

BRASIL. Ministério da Justiça. **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](http://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Sumario_SENASP_final.pdf)> Acessado em: 23 de março de 2016.

BRESSER-PEREIRA, 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.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. **Texto para Discussão**. MARE/ENAP, Brasília, 2001.

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.

CRETELLA Jr. **Curso de direito administrativo**. 18 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002

FERRI, Mônica Braga Ronchetti; LUCHI, Rosângela 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.

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.

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.



MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

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.

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. **Revista de Administração Contemporânea**.V, 5, n, 1. Jan/abr.2001.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. 3.ed.Curitiba: Ibpx, 2011.

SANCHES, Cida; MEIRELES, Manuel; DE SORDI, José Osvaldo. Análise qualitativa por meio da lógica para consistente: 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.

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.

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](http://www.juventude.gov.br/juventudeviva)>. Acesso em: 07 de março de 2016.