



# Profissionalizando as Políticas Sociais: o sentido da carreira de Analistas Técnicos de Políticas Sociais (ATPS) para o desenvolvimento brasileiro e os riscos do seu desmonte

Coletânea de Artigos

Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: Riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais



ARCA Desenvolvimento

**afipea**

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea



# Profissionalizando as Políticas Sociais: o sentido da carreira de Analistas Técnicos de Políticas Sociais (ATPS) para o desenvolvimento brasileiro e os riscos do seu desmonte

ANDEPS - Associação Nacional da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais

## ARTIGO

**Profissionalizando as Políticas Sociais: o sentido da carreira de Analistas Técnicos de Políticas Sociais (ATPS) para o desenvolvimento brasileiro e os riscos do seu desmonte**

**Autor: ANDEPS - Associação Nacional da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais**

Com a Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro declara a garantia de bem-estar social como objetivo da sua atuação. A “Constituição Cidadã”, em seu artigo 3º, define como objetivos fundamentais da República: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e a marginalização reduzindo as desigualdades sociais e regionais; bem como a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Tais objetivos colocam um grande desafio para o Estado brasileiro e seu alcance depende inevitavelmente da promoção de políticas sociais capazes de alcançar todos os cidadãos e cidadãs brasileiras.

Reforçando a questão da promoção do desenvolvimento social, a Constituição de 1988 define em seu artigo 6º que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a

moradia, o lazer, a segurança, a previdência social a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados.

Ao destacarmos esses dois pontos do texto legal supremo que rege o Estado brasileiro, fruto de um pacto social democrático que contou com as mais diversas forças políticas, queremos deixar claro que o estabelecimento do Estado de Direito constitui um avanço civilizatório importante em que o poder político está submetido a regras jurídicas.

O contexto de pobreza e de desigualdade de acesso a serviços impõe à sociedade brasileira um tremendo esforço para alcançarmos um patamar civilizatório que promova a dignidade humana de forma ampla. Para tanto, os gastos sociais federais em políticas sociais passaram de 11,24% do PIB em 1995 para 15,54% em 2010, segundo dados de pesquisas do IPEA<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Castro, Jorge Abrahão de *et al.* **Nota Técnica Gasto Social Federal: uma análise da prioridade macroeconômica no período 1995-2010.** Brasília, DF. IPEA, 2015.



Ainda que o Brasil tenha avançado com investimento estatal em políticas sociais e esse investimento tenha contribuído para a melhoria de indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que passou de 0,522 em 1980 para 0,73 em 2012<sup>2</sup>, com a redução da mortalidade infantil em 77% nos últimos 22 anos, e com bons resultados no atingimento dos objetivos do milênio<sup>3</sup>, nossos gastos ainda estão abaixo de gastos dos países que fazem parte da OCDE (20% do PIB em média com políticas sociais)<sup>4</sup> e um caminho a ser percorrido para o aperfeiçoamento das políticas sociais, principalmente considerando os desafios colocados ao Estado brasileiro pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

## 1. Os Analistas de Políticas Sociais na Profissionalização da Gestão das Políticas Públicas

Dessa forma, cumprir os objetivos definidos pela Constituição passou a ser uma tarefa política do Estado brasileiro da mais alta relevância e, para tanto, a formação de um corpo burocrático qualificado e capaz de assumir esse desafio uma condição necessária para que isso ocorra. Nesse sentido, um avanço importante para o fortalecimento e a profissionalização na gestão das políticas sociais se deu com sanção da Lei 12.094 de novembro de 2009, que criou a Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, composta por Analistas Técnicos de Políticas Sociais (ATPS).

A Exposição de Motivos do Projeto de Lei que criou a carreira de ATPS apresentada ao congresso ilustra muito bem quais eram os desafios a serem enfrentados por esses profissionais:

*“A proposta tem por objetivo, então, possibilitar que a administração pública federal recrute pessoal com alto nível de qualificação para o exercício de atribuições voltadas à execução de atividades especializadas de assistência técnica em programas e projetos no*

*campo social, além de atividades de monitoramento e avaliação de projetos da área social, visando assegurar a correta aplicação dos dispositivos legais que regem os programas sociais do governo federal e a melhoria da qualidade do gasto público”.*

E é nesse contexto de busca pela profissionalização e consolidação das políticas sociais como políticas de Estado que se insere a proposta do governo federal de criação da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais. Na exposição de motivos da Lei de criação da carreira, que relaciona a criação da carreira de ATPS com a carreira de Analistas de Infraestrutura, fica evidenciado o esforço de qualificação da força de trabalho no serviço público, apontando tratar-se de áreas desprovidas de carreiras estruturadas e carentes de recursos humanos qualificados para os desafios de complexidade crescente, enfrentados atualmente:

*“Em setembro de 2007, com a edição da Medida Provisória n. 389, convertida na Lei no 11.538, de 8 de novembro de 2007, foi instituída a Carreira de Infra-Estrutura, visando ao recrutamento de pessoal com alto nível de qualificação para o desenvolvimento de atividades especializadas na área de infra-estrutura, requisito fundamental para a implementação dos investimentos previsto no Programa de Aceleração do Crescimento. Pretende-se, agora, na esteira de um processo consistente de qualificação da força de trabalho no serviço público, atender, mediante a criação de carreira com atribuições especificamente relacionadas ao campo social da atuação governamental, as necessidades de áreas como saúde, demografia, emprego e renda, desenvolvimento urbano, segurança alimentar, assistência social, educação, cultura, cidadania, direitos humanos e proteção à infância, à juventude, ao portador de necessidades especiais e ao*

<sup>2</sup> Fonte: Pnud.

<sup>3</sup> <http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm>

<sup>4</sup> Retirado de <http://www.oecd.org/fr/social/soc/OCDE2019-Le-point-sur-les-depenses-sociales.pdf>



*idoso. São áreas desprovidas de carreiras estruturadas, que carecem de recursos humanos qualificados para a implementação de projetos e ações de crescente complexidade, em consonância com o grau de prioridade que vem sendo conferido à área social pelo governo de Vossa Excelência.”*

Após a realização do primeiro concurso público, os ATPS passaram a ter exercício em 14 ministérios e secretarias. Com a reestruturação ministerial realizada pelo atual governo e com a própria dinâmica de ocupação de cargos nos mais variados órgãos da Administração Pública Federal, atualmente os 764 ATPS em exercício<sup>5</sup> estão distribuídos em oito ministérios. Comparando os mandatos dos órgãos da Administração Pública Federal nos quais as/os Analistas de Políticas Sociais têm exercício com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, expressos em seu artigo 3º, pode-se observar que os ATPS exercem atividades relacionadas a todos eles:

**QUADRO I – Órgãos de exercício dos(as) ATPS e Objetivos Fundamentais CF 1988.**

<b>Objetivos Fundamentais</b>	<b>Órgãos da Administração Pública Federal</b>
<p>I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;</p> <p>II – garantir o desenvolvimento nacional;</p> <p>III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;</p> <p>IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.</p>	<p>Ministério da Saúde, Ministério da Cidadania, Ministério da Justiça, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Educação, Ministério da Economia, Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, Ministério do Desenvolvimento Regional.</p>

Elaboração própria, 2019

Os Analistas de Políticas Sociais atuam na gestão de importantes políticas públicas tais como o Programa Bolsa Família, a Estratégia de Saúde da Família, o Programa Minha Casa Minha Vida, a elaboração do Plano Nacional de Educação, dentre outras, que têm contribuído para a melhoria de diversos indicadores como redução na taxa de mortalidade infantil, redução da desigualdade e incremento do Índice de Desenvolvimento Humano.

Entre as competências que demonstram o nível de qualificação dos ATPS estão a capacidade analítica e a visão sistêmica para compreensão do escopo de uma política pública no campo social; a capacidade de compreender a estrutura lógica de um projeto, as relações de causalidade entre seus elementos e as especificidades de suas dimensões, no campo das questões sociais; capacidade de gerenciar projetos, utilizando, sobretudo, ferramentas de avaliação e monitoramento; capacidade de identificar caminhos críticos em processos de trabalho à luz de seus resultados esperados e parametrizações legais, identificando medidas de ajuste e melhoria, tendo em vista eficiência da aplicação dos recursos de toda a ordem; a capacidade de coletar, identificar fontes, monitorar, organizar informações e manejar dados extraídos dos processos de trabalho, produzindo informes e relatórios adequados a objetivos, temporalidades e destinatários diversos; o domínio sobre legislação e parametrizações no nível suficiente para comparar com situações concretas, para emissão de pareceres e juízos sobre a conformidade das ações, principalmente dos atores envolvidos na execução direta das ações nas áreas sociais; capacidade de interlocução com os entes executores e com outros entes federados; domínio sobre considerar os processos administrativos próprios das organizações públicas em todos os projetos das áreas finalísticas, orientando sua atuação e juízos nos padrões da ética do serviço público.

Com o objetivo de identificar as características deste grupo de servidores que têm como objeto de trabalho a consecução das políticas sociais no país, foi realizado, no ano de 2019, pela

<sup>5</sup> Portal da Transparência, Março 2019.



Associação Nacional da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais em parceria com o Instituto de Ciência Política da Unb, um levantamento acerca do perfil dos Analistas Técnicos de Políticas Sociais<sup>6</sup>.

Segundo dados deste levantamento, as/os analistas aliam juventude com experiência. Por um lado, 82% possuem menos de 40 anos, o que pode trazer novo ânimo para o serviço público e novas ideias e questionamentos para as práticas desenvolvidas nos órgãos. Por outro lado, 60% atuaram previamente no setor público, 56% atuaram com políticas sociais, 51% ocupam ou ocuparam função ou cargo comissionado e 67% afirmaram que reconhecem que o trabalho que desempenham tem impacto positivo na vida das pessoas e da sociedade. Esse perfil contribui para que os ministérios contem com servidores que realmente se identificam com as políticas sociais e que trazem consigo experiências de outros órgãos da Administração Pública Federal, estaduais e municipais.

As/os analistas trazem pluralidade de experiências locais de gestão e execução de políticas sociais para o executivo federal. Vêm de 22 Estados diferentes. Conhecem o funcionamento do Estado brasileiro em quase todos os territórios do país, nasceram e se formaram nas mais variadas culturas regionais, o que pode contribuir com visões diversas sobre os desafios e oportunidades das políticas sociais. Há grande diversidade também na formação acadêmica dos ATPS, somando 49 diferentes cursos, de ciências sociais a agronomia, passando por economia, direito, medicina, relações internacionais, administração, enfermagem, serviço social, pedagogia, farmácia, zootecnia, dentre outros.

Essa diversidade contribui para um olhar mais amplo, complexo, que reúne variadas fontes epistemológicas, sobre os problemas a serem enfrentados. Tal fato também produz forte impulso para o desenvolvimento de um trabalho multi e interdisciplinar, uma vez que pessoas de 49 carreiras diferentes se identificaram com temas de políticas sociais, enxergando a possibilidade de

contribuição na sua formulação, execução, monitoramento e avaliação.

A pluralidade das/os analistas de políticas sociais contém duas potenciais contribuições aos seus órgãos de exercício: a ação intersetorial e a compreensão de como cada política específica se insere na lógica ampla das políticas sociais brasileiras. No caso da intersetorialidade, como foram avaliados por seu saber relativo a todas as políticas sociais e não apenas pela especialização em determinado tema, os ATPS tendem a ter mais facilidade em perceber as possíveis articulações entre diferentes políticas, facilitando a construção de ações intersetoriais.

Em relação à compreensão de como cada política específica se insere na lógica ampla das políticas sociais brasileiras, os ATPS foram selecionados em um concurso com conteúdos relativos à gestão de pessoas, direito administrativo e constitucional, economia brasileira, realidade brasileira e políticas públicas, orquestrando conhecimentos essenciais à condução eficaz de políticas sociais. Essa exigência contribuiu para a seleção de profissionais que possuem uma visão ampliada das políticas sociais, ainda que partindo de contextos particulares de inserção nestas.

É marcante entre as/os analistas a alta qualificação acadêmica, pois 86% dos integrantes da carreira possuem no mínimo especialização (enquanto entre os servidores federais no geral esse número é de 26%<sup>7</sup>). Esse grau de qualificação tem muito a contribuir, considerando a complexidade dos desafios enfrentados na implementação das políticas sociais.

Aliado à necessidade de planejamento de ações e de políticas sociais de forma articulada entre os diversos órgãos da Administração Pública, com aplicação regular de recursos financeiros, faz-se necessária a manutenção de pessoal qualificado apto a subsidiar o processo de tomada de decisões nos níveis estratégico, tático e operacional, capaz de construir fluxos racionais de gerenciamento das ações, identificar nós críticos na execução, propor soluções, monitorar indicadores pertinentes e avaliar o impacto dessas políticas.

<sup>6</sup> Pesquisa conduzida pela pesquisadora Maria Stela Reis em parceria com a Comissão de Pesquisa da Andeps.

<sup>7</sup> Cartilha dos Servidores Públicos Federais: Perfil – 2015, da série ENAP Estudos.





É preciso ampliar o processo de profissionalização dos processos de trabalho nos diversos órgãos federais responsáveis pela execução de políticas sociais e estabelecer uma comunicação contínua entre as equipes técnicas, de modo a construir um modelo de gestão e operacionalização das ações que permita o diálogo e a convergência entre as diferentes formas de organização e atuação dos órgãos em questão.

Assim, a constituição e o fortalecimento da carreira de Analistas Técnicos de Políticas Sociais fazem parte do reconhecimento por parte do Estado que este deve se responsabilizar pela elaboração, execução, monitoramento e avaliação de políticas sociais, de maneira transparente e participativa, e estabelecendo parcerias com a iniciativa privada e a sociedade civil organizada. Não se pode esperar que as forças do mercado sejam capazes de distribuir, livre e isoladamente, oportunidades para todos, de modo a garantir de forma equânime os direitos sociais e construir a sociedade objetivada na Constituição Federal: justa, solidária, desenvolvida, sem pobreza ou marginalização, sem desigualdades sociais e regionais, que promova o bem de todos sem qualquer preconceito ou discriminação.

O Estado brasileiro não pode abrir mão do mandato constitucional a ele atribuído e, para tanto, é preciso continuar com a profissionalização da gestão das políticas sociais. Assim, o governo federal, por meio do fortalecimento da Carreira de Analistas Técnicos de Políticas Sociais, não só mantém sua capacidade de fazer frente aos desafios do combate à pobreza e à miséria, como atua como modelo para que os demais entes federados também busquem a profissionalização da gestão das políticas sociais.

## **2. Os Ataques à Constituição Federal, às Políticas Sociais e ao Serviço Público**

Nos últimos anos as políticas sociais vêm sofrendo ataques que têm contribuído para a redução da proteção social e da oferta de políticas públicas, tão necessárias nesse momento em que um desemprego persistente tem levado mais famílias a viverem em condição de pobreza e pobreza extrema. O mais significativo desses ataques é a emenda constitucional 95 – imposição do teto de gastos – cujo impacto tem sido a

impossibilidade de se ampliar investimentos em políticas sociais. Para tanto, podemos citar as restrições pelas quais vêm passando o Programa Bolsa Família que estão resultando no ressurgimento das filas de espera; e os cortes nos orçamentos das universidades federais que ameaçam a redução da oferta de cursos e bolsas de pesquisas e conduzem o país a um futuro sombrio.

As pessoas estão sentindo esses impactos, tais como o aumento da mortalidade infantil que ocorreu pela primeira vez desde a década de 1990, aumento este que se deu principalmente no período pós-neonatal, ou seja, óbitos que ocorrem justamente em consequência da exposição a fatores externos associados à piora das condições de vida e do acesso a serviços de saúde; e o aumento da pobreza extrema, com o Brasil estando entre os três países com maior aumento da pobreza extrema na América Latina.

O momento demanda maior proteção social e maior investimento estatal em políticas sociais para que o país não regreda e exponha parte significativa de sua população às situações degradantes de fome, abandono, miséria, aumento de doenças, dentre outros. Como explicitado no início do texto, a renúncia do Estado em fortalecer a proteção social se constitui em uma atuação contrária aos objetivos da república e um ataque direto ao pacto constitucional.

Junto aos ataques às políticas sociais, percebe-se que o governo atual está programando um ataque aos servidores públicos, entre eles os ATPS. Essa ação, cujo propósito é o enfraquecimento do serviço público implicará em mais contratos precarizados, mais descontinuidade, menos compromisso com a coisa pública. Dessa forma, a defesa da Constituição Federal de 1988, dos avanços obtidos, e das políticas sociais passa necessariamente pela defesa dos servidores públicos no geral, e dos ATPS em particular.

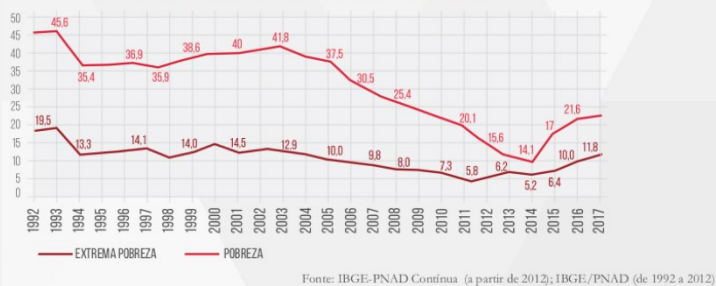
O Brasil ainda possui um grande desafio pela frente, seja em não retroceder nos avanços conquistados, seja em alcançar novos patamares de desenvolvimento humano. No contexto do atual Governo Federal, em que algumas políticas sociais estão sendo revisadas e outras colocadas em marcha, percebe-se que, mais do que nunca, é preciso que haja um corpo de profissionais



qualificados capazes de apontar caminhos possíveis para o avanço das políticas sociais.

No entanto, o que não se pode admitir é que o Estado brasileiro abra mão de sua responsabilidade em cumprir com os objetivos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, principalmente no cenário atual no qual o número de pobres e extremamente pobres no Brasil volta a crescer.

Gráfico 2 BRASIL - POBREZA E EXTREMA POBREZA (MILHÕES) - 1992/2017



Fonte: Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a agenda 2030

A Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais é a única que tem como atribuição exclusiva trabalhar com o conjunto das políticas sociais de forma transversal. Grandes conquistas da sociedade em diversos momentos da história humana estão relacionadas com a profissionalização dos servidores públicos.

Exemplos disso se fazem presentes desde o século X d.C. com a idade de ouro na China<sup>8</sup> e a profissionalização da burocracia como um vetor de desenvolvimento do Estado chinês naquele momento, bem como em momentos em que é nítida a capacidade do Estado em avançar na produção de bens e tecnologias que a iniciativa privada não tem interesse ou não tem condições de assumir em função das incertezas dos investimentos de longo prazo<sup>9</sup>. Tal constatação também ocorre por entidades voltadas para o aperfeiçoamento da ação estatal, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), destacando que historicamente o investimento no

<sup>8</sup> FAIRBANK, John King; GOLDMAN, Merla. **China, uma nova história**. 3ª ed. Porto Alegre, RS: L&PM, 2008. p. 95

<sup>9</sup> Mazzucato, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. 1ª ed. São Paulo, SP: Portfolio-Penguin, 2014.

aprimoramento do serviço público por meio da profissionalização dos servidores públicos tem contribuído para o crescimento econômico e a estabilidade.

Ainda de acordo com a OCDE, os “*Servidores públicos têm assumido um papel central nas realizações da sociedade moderna atuando em áreas como cuidado em saúde, educação e cuidado infantil, acesso a água e saneamento, energia, comunicação, respostas a desastres, ciência e tecnologia, dentre outros.*”<sup>10</sup>

Sendo assim, o fortalecimento da carreira de Analistas Técnicos de Políticas Sociais emerge como fundamental para a consolidação de políticas sociais que promovam o desenvolvimento humano, bem como é uma sinalização do Estado e da sociedade de que há um compromisso inabalável pelo avanço do patamar civilizatório no Brasil.



<sup>10</sup> Retirado de <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-public-service-leadership-and-capability-2019.pdf> em 08/09/2019 às 18h.