

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CARINE BASTOS SOUSA

Análise do processo de implementação da carreira de Analista técnico de políticas sociais no governo federal à luz dos subsistemas de gestão de recursos humanos

São Paulo
2020

CARINE BASTOS SOUSA

Análise do processo de implementação da carreira de Analista técnico de políticas sociais no governo federal à luz dos subsistemas de gestão de recursos humanos

Versão Corrigida

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora no dia 11 de maio de 2020. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração: Análise de Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho

São Paulo
2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

CRB 8 - 4936

Sousa, Carine Bastos

Análise do processo de implementação da carreira de Analista técnico de políticas sociais no governo federal à luz dos subsistemas de gestão de recursos humanos / Carine Bastos Sousa ; orientador, Fernando de Souza Coelho. – 2020

145 f : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.
Versão corrigida

1. Administração de recursos humanos - Brasil. 2. Carreira profissional - Implantação - Brasil. 3. Analista técnico de políticas sociais. I. Coelho, Fernando de Souza, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 658.3098161

Nome: SOUSA, Carine Bastos

Título: **Análise do processo de implementação da carreira de Analista técnico de políticas sociais no governo federal à luz dos subsistemas de gestão de recursos humanos**

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração: Análise de Políticas Públicas

Aprovada em: 11 / 05 / 2020

Banca Examinadora

Prof. Dr. Anielson Barbosa da Silva

Universidade Federal da Paraíba. Centro de Ciências Sociais Aplicadas

Profa. Dra. Cecília Olivieri

Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Prof. Dr. Edgilson Tavares de Araújo

Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração

Agradecimentos

A Deus, pois sem Ele nada seria possível.

A Mara, minha mãe, por seu amor incondicional e por sua dedicação diária para comigo em todas as áreas da vida; meu exemplo de garra, minha “heroína”.

A Celso, meu pai, que na sua simplicidade e pouco estudo, fez todo o possível para me proporcionar o necessário e por se alegrar com minhas conquistas.

A Cléber, meu irmão, pelo companheirismo e amizade que nos une muito mais do que nosso laço sanguíneo.

A Mauro, meu esposo, pela paciência, amor, estímulo e cuidados dedicados a mim todos os dias.

Aos meus colegas de mestrado, em especial a Samantha, pelo apoio, momentos de descontração e “desabafo”.

A Carla, querida amiga, pela companhia, incentivo e amizade, não somente durante esses dois anos, mas ao longo da vida.

A Fernando Coelho, meu orientador, por embarcar comigo na realização desta pesquisa e pela oferta de sugestões e auxílio sempre que necessário.

Aos professores doutores, Cecília Olivieri, Edilson Araújo e Anielson Barbosa da Silva, por aceitarem participar da banca examinadora deste trabalho e por suas contribuições.

A todas as pessoas que entrevistei e se dispuseram, com muita solicitude, a gastar um pouco do seu tempo nesse projeto.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho e que não estão nominalmente citados.

RESUMO

SOUSA, Carine Bastos. **Análise do processo de implementação da carreira de Analista técnico de políticas sociais no governo federal à luz dos subsistemas de gestão de recursos humanos.** 2020. 145 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Versão Corrigida.

O presente trabalho tem como objetivo analisar a implementação da carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS) à luz dos subsistemas da Gestão de Recursos Humanos (GRH) no setor público com vistas a identificação de lacunas/falhas presentes nesse processo. A investigação da implementação dessa carreira ocorre baseada em três grandes macroetapas: Recrutamento e Seleção; Recepção e Incorporação e Período Pós-Estágio Probatório de seus servidores – de modo que, essas macroetapas ainda são relacionadas aos sete subsistemas de GRH apresentados por Longo (2007) –. Desse modo, o trabalho aqui descrito, compõe-se de um estudo exploratório de abordagem qualitativa e utiliza-se das técnicas de análise documental e de entrevistas semiestruturadas com informantes-chave como principais fontes de coletas de dados. Após a análise dos dados coletados foi possível concluir que a carreira de ATPS apresenta lacunas nas três macroetapas acima citadas (Recrutamento e Seleção; Recepção e Incorporação; e Período Pós-Estágio Probatório) bem como apresenta discrepâncias entre a realidade da implementação da carreira e os padrões sugeridos pela literatura de GRH.

Palavras-chave: Análise de implementação. Analista técnico de políticas sociais. Gestão de recursos humanos.

ABSTRACT

SOUSA, Carine Bastos. **Analysis of the implementation process of the career of technical analyst of social policies in the federal government in the light of the human resources management subsystems**. 2020. 145 p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2020. Corrected Version.

This paper aims to analyze the implementation of the career of Technical Analyst for Social Policies (ATPS) in the light of the Human Resources Management (HRM) subsystems in the public sector with a view to identifying gaps / flaws present in this process. The investigation of the implementation of this career takes place based on three major macro-steps: Recruitment and Selection; Reception and Incorporation and Post-Probationary Period of its servers - so that these macro steps are still related to the seven HRM subsystems presented by Longo (2007) -. Thus, the work described here is composed of an exploratory study with a qualitative approach and uses the techniques of document analysis and semi-structured interviews with key informants as the main sources of data collection. After analyzing the collected data, it was possible to conclude that the ATPS career has gaps in the three macro steps mentioned above (Recruitment and Selection; Reception and Incorporation; and Post-Probationary Period) as well as presenting discrepancies between the reality of the career implementation and the standards suggested by the HRM literature.

Keywords: Implementation analysis. Social policy technical Analyst. Human resource management.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
1.1 A Carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS)	11
1.1.1 <i>Similaridades entre a carreira de ATPS e da carreira de EPPGG</i>	15
1.2 Problema de Pesquisa e Justificativa desta Investigação	18
1.3 Objetivos	20
1.3.1 <i>Objetivo geral</i>	20
1.3.2 <i>Objetivos específicos</i>	20
1.4 Caracterização da Pesquisa e Método de Coleta de Dados	21
1.5 Estrutura Geral do Trabalho	26
2 REVISÃO DE LITERATURA E OPERACIONALIZAÇÃO CONCEITUAL	27
2.1 Análise de Políticas Públicas	27
2.1.1 <i>O Processo de Implementação das Políticas Públicas</i>	29
2.1.2 <i>Avaliação da Implementação das Políticas Públicas</i>	36
2.2 Gestão Pública como Política Pública (as políticas públicas de gestão) e a Implementação da GRH no Setor Público	47
2.2.1 <i>Gestão de Recursos Humanos no Setor Público e seus subsistemas</i>	51
2.2.2 <i>Análise Crítica do Sistema Atual de Recursos Humanos no Brasil</i>	64
2.2.3 <i>Fragmentação da Gestão de Recursos Humanos no Brasil e Desintegração do Processo de Política Pública</i>	67
2.2.4 <i>A Gestão Social no Governo e as Carreira do Ciclo da Gestão no Brasil</i>	71
3 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA	77
3.1 Recrutamento e Seleção	77
3.2 Recepção e Incorporação	87
3.3 Período Pós-Estágio Probatório	107
3.4 Síntese dos Resultados	120
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	129
REFERÊNCIAS	135

APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS.....	144
--	------------

1. INTRODUÇÃO

Os anos 2000 foram considerados como um período político de valorização das políticas sociais e da Proteção Social no Brasil (MENDOSA, 2012). Segundo Brasil (2017), o primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva trouxe destaque às políticas de Assistência Social e de Saúde, deixando-as em uma indicação de alta pontuação no que diz respeito à atenção do Presidente da República comparado aos governos anteriores. Tais afirmações, conforme o autor, são percebidas ao se comparar os níveis de atenção sobre tais políticas no indicador de mensagens ao Congresso Nacional com os indicadores de produção legislativa dessas.

Outro fator que também possibilitou o enfoque político-social do Brasil nesse período, segundo Fagnani (2011), é que o Estado brasileiro já vinha investindo, desde 2007, em uma agenda desenvolvimentista com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que levou o país a conquistar uma melhora em suas contas públicas resultando, assim, em maiores oportunidades de investimento financeiro na área social.

À medida que as políticas de seguridade social (Assistência Social, Saúde e Previdência Social) passaram a ser valorizadas no Congresso Nacional nos anos 2000, o Estado percebeu a urgência em assumir o papel de agente regulador e provedor das ofertas de benefícios, serviços, programas e projetos referentes a essa área. No entanto, essa ideia ia de encontro à perspectiva neoliberal de redução do tamanho do Estado, que estava vigente até então, a qual se baseia no redirecionamento da operacionalização e da oferta de serviços para entidades privadas sem fins lucrativos (BRASIL, 2017). Diante dessa nova perspectiva adotada pelo Estado, passou-se então a ser demandada uma competência administrativa estatal – até então inexistente –, que fosse capaz de coordenar, gerir e prover as políticas de Assistência Social.

Dessa maneira, diversos burocratas de médio escalão e carreiras do Ciclo de Gestão¹ passaram a atuar na gestão das políticas sociais, voltados principalmente

¹ As carreiras do Ciclo de Gestão são responsáveis pelas atividades necessárias à gestão e avaliação de políticas públicas direcionadas à promoção do desenvolvimento nacional e à melhora do acesso aos serviços públicos. De sorte que, o Ciclo de Gestão é composto pelas etapas de: diagnóstico, desenho, implementação, monitoramento e avaliação de resultados de políticas públicas.

às categorias intermediárias das estruturas de cargos de gerência do setor público, desempenhando papéis técnico-gerenciais e técnico-político nas burocracias governamentais (PIRES, 2011). No tocante ao papel técnico-gerencial, as ações desenvolvidas pelos burocratas de médio escalão devem traduzir as determinações estratégicas em ações cotidianas nas organizações, de forma a construir padrões de procedimentos e gerenciar os serviços prestados por essas instituições (cf. WILSON, 1968; DALTON, 1959; OLIVEIRA, 2009). Já o papel técnico-político representa a forma com que os burocratas de médio escalão constroem negociações, barganhas e relações com o alto escalão burocrático no governo federal (CAVALCANTE; LOTTA, 2015).

Entretanto, conforme relatado durante as entrevistas realizadas ao longo deste trabalho, mesmo o Poder Executivo Federal tendo um leque extenso de carreiras do *Ciclo de Gestão* destinadas à gerência das políticas públicas, alguns setores ainda apresentavam carência de perfis técnicos mais específicos. Dentre os perfis de pessoal mais necessitados entre os anos 2007 e 2008 no governo federal pode-se citar: engenheiros de obras de infraestrutura; técnicos de tecnologia da informação (TI); e servidores com perfil adequado para áreas meio, tais como área de gestão de pessoas, área de compras e licitações de contratos e área de políticas sociais.

No que se refere a necessidade de profissionais dedicados à área de política social, o Estado tinha, nesse período, grandes demandas por carreiras que pudessem preencher essa carência por parte de dois ministérios. Como primeiro demandante tinha-se o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), mais especificamente as Secretarias Extraordinárias para Superação da Extrema Pobreza e de Combate à Fome, devido ao fato de este não ter, no momento, força de trabalho própria apta a atender a parte técnica da implementação de suas políticas públicas.

Já como segundo demandante, tinha-se o Ministério da Saúde (MS). Em consequência do grande número de agentes terceirizados via contratos com organismos internacionais que substituíam a força de trabalho fixa de um ator

público, em 2008 houve a aplicação de um termo de ajustamento de conduta entre a União e o Ministério Público Federal visando a reposição dessas terceirizações irregulares em todos os ministérios por servidores públicos. Tal reajuste resultou em um grande impacto no quadro de pessoal do MS, pois lá estava instaurado o maior foco de lotação desses agentes terceirizados.

Com isso, novamente o Estado viu-se defasado em questão da existência de um perfil específico de atores que pudesse atuar nas áreas técnicas das diferentes políticas sociais brasileiras.

Nesse sentido, a Lei nº 12.094 de 19 de novembro de 2009, marca o surgimento da carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais e de seus dois cargos – Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS) e Analista de Infraestrutura – com vistas a preencher as lacunas existentes no governo federal de pessoal dotado de capacidade técnica para implementar e acompanhar as políticas sociais.

Assim, o cargo de ATPS se inicia com o intuito de atender as demandas de gestão de diferentes instrumentos de políticas públicas do Estado voltados para a seguridade social, tais como o Programa Bolsa Família, Programa Minha Casa Minha Vida, Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Sistema Único de Saúde (SUS), Programa de Apoio à Conservação Ambiental, Programa Nacional de Crédito Fundiário, Programa Nacional de Reforma Agrária, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.

Tudo isso posto, diversos estudos afirmam que as carreiras do *Ciclo de Gestão*, de maneira geral, tendem a apresentar *lacunas de implementação*, as quais se fazem presentes desde a sua etapa de implementação até após sua reformulação (CAMÕES, 2013). Segundo Camões (2013), tais lacunas referem-se às discrepâncias percebidas ao se contrapor o projeto de lei das carreiras com a realidade observada durante e após seu processo de implantação.

Tendo em vista todo o contexto histórico-político em que a carreira de ATPS nasceu e a problematização que envolve o conceito de lacunas de implementação, *este trabalho busca realizar uma análise da implementação da carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS) à luz dos subsistemas de Recursos Humanos*

no setor público com vistas a identificar as lacunas/falhas presentes durante esse processo.

Sendo assim, os temas abordados e analisados durante a realização dessa pesquisa sobre a implementação da carreira de ATPS são: a formulação e a aplicação do concurso público para o cargo de ATPS; o processo de ingresso dos ATPS aprovados no concurso público; o treinamento que esses atores receberam após assumirem suas funções; o método utilizado para a avaliação de desempenho desses servidores; as atribuições exercidas pelos ATPS; as demandas atuais dos atores e da associação da carreira (ANDEPS); a possibilidade de realocação e garantia da mobilidade dos ATPS; a remuneração do cargo; e a relação existente entre os ATPS, o Ministério da Economia (antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e os respectivos ministérios em que os ATPS estão alocados.

Por fim, com o intuito de iniciar a caracterização da carreira de ATPS, a próxima seção deste capítulo destaca as principais particularidades da carreira.

1.1. A Carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS)

A carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, assim como os cargos de *Analista Técnico de Políticas Sociais* (ATPS) e de *Analista de Infraestrutura*, foram criados pela lei número 12.094 de 19 de novembro de 2009, pelo antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) do governo federal.

Faz-se preciso, para o prosseguimento deste trabalho, salientar que devido ao fato do cargo de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS) ser mais comumente conhecido, entre as carreiras do *Ciclo de Gestão* e seus atores, como uma *carreira*, nessa presente pesquisa o cargo de ATPS também será mencionado pelo título de *carreira* e não mais como *cargo*, conforme já referido anteriormente.

Como de antemão aludido neste capítulo, a carreira de ATPS surge com o intuito do Estado em direcionar atores, mais especificamente burocratas de médio escalão, para a área de gerenciamento de políticas sociais. Logo, conforme o artigo 3º, incisos de I à VII da lei nº 12.094/2009, os ATPS estão vinculados a realização de atividades especializadas de assistência técnica em projetos e programas de

políticas sociais, quais sejam: verificar, acompanhar, supervisionar e identificar situações nos programas sociais que estejam em desacordo com os padrões estabelecidos em normas e legislação específica proporcionando ações orientadoras e corretivas e, assim, promovendo a melhoria dos processos e redução dos custos; aferir os resultados das políticas sociais; analisar e avaliar os dados obtidos nesses programas, de forma a gerar informações que contribuam para o planejamento e o aperfeiçoamento das ações das políticas sociais; apoiar e subsidiar as atividades de controle e de auditoria dessas políticas; e por fim, colaborar na definição de estratégias de execução das atividades de controle e avaliação, sob o aspecto da melhoria contínua e aperfeiçoamento das políticas sociais nas áreas de saúde, previdência, emprego e renda, segurança pública, desenvolvimento urbano, segurança alimentar assistência social, educação, cultura, cidadania, direitos humanos e proteção à infância, à juventude, às pessoas com deficiência, ao idoso e ao indígena, que não sejam privativas de outras carreiras ou cargos isolados, no âmbito do Poder Executivo.

Além disso, a carreira apresenta como uma de suas características a transversalidade, ou seja, a chance de mobilidade de lotação dos servidores em diferentes órgãos da administração pública federal ao longo de suas trajetórias. No entanto, os ATPS só podem ser movidos entre órgãos que indiquem relação direta com o tema de políticas e programas sociais.

A presença da mobilidade nas carreiras do *Ciclo de Gestão*, assim como na carreira de ATPS, visa desenvolver as habilidades gerenciais dos atores em diferentes áreas de atuação, além de oferecer aos órgãos públicos a oportunidade de usufruírem das distintas competências e conhecimentos dos servidores que por lá passaram. Desse modo, os órgãos específicos da administração pública federal em que os ATPS podem ser alocados e se mover entre eles são: Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Ministério da Cidadania; Ministério da Economia; Ministério do Desenvolvimento Regional; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos e Ministério da Justiça. No entanto, segundo o artigo 23, parágrafo 1º, incisos de I à III da lei nº 12.094/2009, o ATPS só

poderá ser lotado em outro órgão, se, e somente se, ele já tiver completado o período de estágio probatório com aprovação; tiver, no mínimo, 2 (dois) anos de lotação no órgão de origem; e preencher os requisitos de especialidade existentes no órgão de destino, de modo que a redistribuição desse ator dar-se-á por meio de portaria conjunta dos Ministros de Estado dos órgãos envolvidos.

Mesmo a carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais sendo vinculada ao Ministério da Economia, o órgão em que os ATPS estiverem alocados será o responsável por delimitar quais serão as suas atribuições específicas, bem como administrar a vida funcional desses servidores; realizar suas avaliações de desempenho; ser responsável pela concessão de licenças e afastamentos; e cuidar das cessões ou redistribuições desses atores, conforme consta nos capítulos III (três) e IV (cinco) da lei 12.094/2009.

De maneira geral, a carreira de ATPS pode ser percebida como uma carreira horizontal, pois apresenta perfil largo e multifuncional; os atores contam com alto grau de mobilidade; não é uma função pensada de forma processualística; não necessita de pessoal altamente especializado para realização das atribuições; e é um cargo multidisciplinar, pois os servidores possuem formação em múltiplas áreas do conhecimento e suas atribuições e funções demandam competências diversas.

No que se refere à seleção e recrutamento de pessoal para o cargo de ATPS, até o momento da escrita deste trabalho, houve a realização de dois concursos públicos, sendo o primeiro aplicado em 2012 e o segundo realizado em 2016. Para o primeiro processo seletivo, conforme consta no edital publicado em agosto de 2012, foram ofertadas 825 vagas para o cargo, sendo essas subdivididas entre cinco áreas distintas de atuação e alocação dos atores, quais sejam: assistência social; educação; gestão social; previdência; e saúde. De modo que, o candidato que se inscrevesse nesse primeiro concurso público deveria escolher para qual dessas áreas gostaria de realizar a seleção, levando em consideração que cada setor de atuação dispôs de provas personalizadas, abordando questões de campos de conhecimento distintos. Por fim, esse primeiro concurso da carreira de ATPS resultou em três chamadas. O quadro 1, retrata como o contingente de vagas

ofertadas nessa primeira seleção da carreira foi distribuído entre as cinco áreas acima citadas.

Quadro 1 – Relação de distribuição de vagas do edital de 2012.

Número de vagas previstas no edital de 2012		
Área	Número de vagas	Porcentagem das vagas
Assistência Social	77	9,3 %
Educação	30	3,6 %
Gestão Social	248	30,1 %
Previdência Social	20	2,4 %
Saúde	450	54,5 %
Total	825	100 %

Fonte: Edital ESAF nº 35, de 23 de agosto de 2012.

Já o segundo concurso público da carreira de ATPS foi direcionado unicamente a alocação de atores no Ministério da Saúde, mais especificamente na área de saúde indígena. Desse modo, mesmo aceitando candidatos de múltiplas formações – tal como ocorreu no primeiro concurso da carreira –, todo o processo seletivo foi voltado a área de conhecimento da saúde e da saúde indígena. Nessa seleção foram cedidas 34 (trinta e quatro) vagas de ATPS para alocação no Ministério da Saúde, conforme presente no edital nº 7, de 25 de novembro de 2016.

No que tange a remuneração da carreira, ambos editais frisam que o salário inicial do cargo é de R\$ 5.466,53/mês, porém esse valor pode sofrer alteração a partir dos resultados obtidos nas *avaliações de desempenho individuais*. Entretanto, essa avaliação terá efeito financeiro apenas se o servidor tiver permanecido em exercício de atividades inerentes ao respectivo cargo por, no mínimo, 2/3 (dois terços) de um período completo de avaliação e obtiver pontuação maior que 40% do limite máximo de pontos, tal como consta no capítulo III do normativo da carreira de ATPS.

A carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais conta ainda com a presença da Associação Nacional da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais (ANDEPS), sendo essa a organização responsável por representar esses

atores e negociar as suas demandas e exigências com o Ministério da Economia. Conforme detalhado por dois membros fundadores da associação mediante as entrevistas realizadas nessa pesquisa, a ANDEPS foi fundada em setembro de 2013 – pouco tempo após a integração dos primeiros ATPS no cargo – e atualmente conta com 561 membros, o que representa cerca de 75% dos servidores ativos na carreira. Ainda segundo os fundadores da organização entrevistados, a ANDEPS busca atuar politicamente em duas áreas: na *pesquisa e promoção de conhecimento*, promovendo seminários, debates, e diálogos com universidades e centros de pesquisa; e no seu *posicionamento político* perante questões que possam abalar as políticas sociais brasileiras.

No que se refere ao corpo diretivo da associação, esse pode ser composto por qualquer ATPS que assim se interessar em participar, todavia, até o momento da redação deste trabalho, fazem parte do corpo diretivo da ANDEPS 15 pessoas². Além disso, a eleição desse corpo diretivo é realizada por aclamação, as reuniões da associação são abertas a participação de todos os associados e todas as decisões são tomadas via colegiado.

Posto tudo isso, sabendo-se que muitos são os cargos que compõe o grupo de carreiras do Ciclo de Gestão e que, em alguns casos, esses apresentam grandes similaridades entre si – no que diz respeito as atividades atribuídas aos seus servidores e entre suas etapas de implementação –, a próxima seção desse capítulo busca destacar as semelhanças percebidas entre a carreira de ATPS e a carreira mais renomada desse grupo, a carreira de Especialistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).

1.1.1 Similaridades entre a carreira de ATPS e da carreira de EPPGG

Conforme abordado anteriormente nesse trabalho, a partir da ênfase dada à profissionalização do nível estratégico no setor público, essa sugerida por Bresser Pereira (1995), uma nova classificação de carreiras nasce – as carreiras do *Ciclo de Gestão*. De sorte que, dentre as carreiras pertencentes a esse grupo, os

² Informações coletadas do censo realizado pela diretoria da ANDEPS em junho de 2019 – documento de circulação interna, não divulgado ao público.

Especialistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) apresentam grande destaque na área pública e no meio acadêmico, sendo esse cargo vastamente pesquisado e analisado desde o momento de sua formulação – tal como listado nos trabalhos de pesquisa de Fernandes (2012) e de Moraes (2017), que contam com um levantamento detalhado dos principais projetos de pesquisa já desenvolvidos sobre a carreira –.

Assim, no que se refere a carreira de EPPGG, sabe-se que essa surge no ano de 1989, porém, somente em 1995, por meio do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), que o cargo passou a receber grande notoriedade no setor público; e, segundo Lopes (2017), a carreira apresenta como principais características: a presença de perfil generalista; atribuições relacionadas a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas; e a execução de atividades de direção e assessoramento para atores de escalões superiores da Administração Direta e da Autárquica do Estado.

Nesse sentido, considera-se, como senso comum na academia, a implementação da carreira de EPPGG como uma grande inovação ao meio público, pois a partir dela efetivou-se uma maior flexibilidade na área de gestão de pessoas (CRUZ, 2010). De modo que, dentre as inovações fomentadas pela carreira, pode-se mencionar o novo modelo de *processo seletivo* utilizado no cargo de EPPGG, no qual, segundo Silva (2014), os candidatos necessitam obrigatoriamente frequentar um curso de formação inicial, oferecido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – procedimento esse distinto ao que comumente ocorre nos demais *processos seletivos* das carreiras públicas -.

Outra grande inovação trazida pelo cargo de EPPGG, é a oferta da mobilidade a seus servidores (CRUZ, 2010). Conforme Cruz (2010), após o ingresso dos selecionados, esses devem permanecer por, no mínimo, dois anos no Ministério da Economia (antiga Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [MPOG]), e após esse período, a possibilidade de realocação dos gestores em outros órgãos públicos é assegurada por seus superiores e por lei.

Já como último avanço que a carreira apresenta, Cruz (2010) cita a utilização

do método de *gratificação de pessoal fundamentada no desempenho e produtividade*, de forma que, segundo o autor, essa ferramenta se resume a prática da remuneração variável baseada no desempenho e nível de produtividade dos servidores das carreiras de finanças, controle, orçamento e planejamento.

Diversos estudos apontam que o corpo técnico altamente qualificado da carreira de Especialista em Gestão de Políticas Públicas e Gestão Governamental, bem como suas atribuições, competências e estratégia de seleção de pessoal, serviram de inspiração para criação de carreiras similares na federação (cf. ANDRADE, 2011; PEREIRA et al., 2014; OLIVEIRA, 2014).

Nessa conformidade, uma das carreiras influenciadas e semelhantes ao cargo de EPPGG é a carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS); de sorte que, essas duas carreiras se assemelham em muitos aspectos, porém três grandes similaridades entre elas se destacam.

No que se refere a primeira equivalência entre os cargos, essa diz respeito as atribuições de seus atores, pois, como já abordado nesse presente trabalho, os ATPS, tal como os EPPGGs, exercem funções voltadas a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, entretanto os ATPS executam essas funções unicamente no âmbito da gestão das políticas sociais.

A segunda semelhança entre as carreiras, por outro lado, refere-se a garantia, por lei, da mobilidade de seus servidores entre os ministérios, órgãos e secretarias do governo federal.

Por fim, como a terceira grande similaridade, se tem o fato de que ambos os cargos apresentarem características de horizontalidade e exibem perfil multifuncional de seus atores.

Ainda, outras similaridades podem ser descritas entre as carreiras de EPPGG, as demais carreiras estaduais e federais que contam com o mesmo arranjo, e a carreira de ATPS, tais como: o exercício de lotação de pessoal centralizado no órgão de gestão; a operação descentralizada dos atores na administração direta; o processo de ingresso dos servidores mediante aprovação em concurso público; e a exigência de aproveitamento satisfatório dos candidatos em curso de formação.

Por fim, devido a esse presente trabalho não ter como objetivo a análise da carreira de EPPGG, os demais aspectos dessa carreira não são abordados de forma mais profunda ao longo da redação desta pesquisa; além disso, em virtude das diferenças existentes entre os cargos de EPPGG e de ATPS serem muitas, essas, também, não são mencionadas nesta dissertação.

1.2. Problema de Pesquisa e Justificativa desta Investigação

A presente pesquisa tem caráter exploratório, uma vez que busca realizar uma análise da implementação de uma carreira do Ciclo de Gestão, qual seja, a carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS). À vista disso, este trabalho procura responder ao seguinte questionamento: Quais são as lacunas existentes entre o que foi instituído pela Lei nº 12.094/2009, os grandes princípios da GRH no setor público e a implementação concreta da carreira de ATPS?

De sorte que, essa investigação se justifica devido a algumas questões, iniciando-se pelo fato de que, embora as carreiras do Ciclo de Gestão tenham surgido devido à necessidade do Estado em centralizar as atividades de coordenação, gestão e provimento de políticas públicas – podendo-se citar aqui como alguns exemplos de carreiras do Ciclo de Gestão as carreiras de: Analista de Comércio Exterior (ACE), Analista de Planejamento e Orçamento (APO), Técnico de Planejamento e Orçamento (TPO), Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), Técnico em Planejamento e Pesquisa (TPP), Técnico em Desenvolvimento (TD) e a Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, bem como seu cargo de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS) –, por se tratar de um ciclo de carreiras recente, ainda, poucos são os trabalhos empíricos que abordam este tema, principalmente no que diz respeito às suas implementações ou que as avaliem.

É possível afirmar que dentre as carreiras do Ciclo de Gestão, o cargo de EPPGG tem sido explorado com boa frequência em pesquisas científicas (cf. BERNARDO; COUTINHO, 2010; MOTA et al., 2011; MAIA et al., 2012; MONTEIRO, 2013; CORRÊA et al., 2014; MORAES, 2017), porém, a carreira de Analista Técnico

de Políticas Sociais (ATPS), da qual trata esse trabalho, é recente e pouco explorada no âmbito acadêmico (cf. FERREIRA, 2016; SOARES; BARATA; ROCHA, 2014), principalmente no que se refere à análise da sua implementação.

Posto isso, no que tange ao estudo das lacunas de implementação, faz-se preciso mencionar que é somente a partir dos anos 1970, que especialistas em políticas públicas perceberam que a implementação de uma política pública não corresponde completamente ao que foi planejado na sua etapa de formulação. Sendo assim, torna-se possível obter resultados distintos dos que eram esperados inicialmente, durante ou após a implementação do programa/política. Esse fenômeno foi intitulado pelos estudiosos da área de políticas públicas como *lacuna de implementação* ou *déficit de implementação* (RUA, 1998).

O conceito de lacuna de implementação pode ser facilmente relacionado às carreiras públicas. Conforme o trabalho de pesquisa de Camões (2013), essas lacunas de implementação representam a percepção de discrepâncias entre os projetos de lei das carreiras e as suas realidades observadas, ou seja, o que realmente foi implementado. Ao realizar uma pesquisa exploratória sobre a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) no Estado de São Paulo, Moraes (2017) chegou a conclusões semelhantes às aquelas apresentadas por Camões (2013).

Ainda, estudos recentes sobre o tema de implementação das carreiras do Ciclo de Gestão afirmam que essas carreiras e cargos tendem, de maneira geral, a apresentar lacunas de implementação – lacunas essas que permanecem ao longo do tempo, mesmo após as suas reformulações – (CAMÕES, 2013; MORAES, 2017).

Logo, entende-se que o estudo das lacunas de implementação é vital para identificar o que as causam e quais são as suas implicações nos resultados e avaliações das políticas públicas; para possibilitar o desenvolvimento de mecanismos e técnicas efetivos de comparação entre os objetivos, metas e resultados esperados da política e os que realmente foram alcançados; e para desenvolver ferramentas que solucionem as lacunas já existentes e artifícios de prevenção de futuros déficits de implementação.

Dessarte, ao se debruçar sobre uma carreira recente, esta pesquisa justifica-se, por um lado, pela possível contribuição à discussão mais ampla das lacunas de implementação presentes nas carreiras do Ciclo de Gestão, podendo assim oferecer novas perspectivas e elementos para pensar a persistência de determinadas questões ou até mesmo indicar o surgimento de novos *déficit* de implementação nessas carreiras. Por outro lado, a compreensão das lacunas de implementação na carreira de ATPS é fundamental, pois essas falhas evidenciam uma possível desvalorização simbólica da carreira que pode levar até mesmo à sua descontinuidade.

Por fim, a opção por analisar a implementação da carreira de ATPS à luz da Gestão de Recursos Humanos (GRH) no setor público justifica-se, por sua vez, pelo fato da GRH estar intimamente ligada ao conceito de carreiras e às suas fases de implementação, de modo que, as suas boas práticas podem operar para garantir a saúde das carreiras e cargos públicos.

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo Geral

Este trabalho teve como objetivo principal analisar a implementação da carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS) à luz dos subsistemas de Recursos Humanos com vistas a identificar lacunas/falhas presentes nesse processo. A partir da comparação entre a realidade apresentada nos discursos dos atores-chave da carreira de ATPS e a lei que a rege, seus documentos legais e os preceitos dos subsistemas da Gestão de Recursos Humanos no setor público (tais como apresentado por Longo [2007]), se fez possível perceber e descrever o processo de implementação da carreira de ATPS, bem como apontar possíveis falhas e *déficits* ocorridos ao longo dessa etapa.

1.3.2. Objetivos Específicos

Os objetivos específicos deste trabalho foram:

1. Descrever a trajetória da implementação da carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS) à luz dos subsistemas de Gestão de Recursos Humanos (GRH) no setor público;
2. Analisar o desenvolvimento da carreira e a atuação dos ATPS no setor público baseado nos normativos da carreira e nos subsistemas de Gestão de Recursos Humanos.

1.4. Caracterização da Pesquisa e Método de Coleta de Dados

A configuração metodológica deste trabalho foi construída a partir dos princípios da pesquisa qualitativa e será harmonizada com as técnicas de pesquisa bibliográfica, realização de entrevistas semiestruturadas e análise documental. Sendo assim, tais práticas serão melhor explanadas ao longo desta seção.

Creswell (2012) apresenta cinco abordagens qualitativas de uma pesquisa científica, quais sejam: *Pesquisa Narrativa*, *Pesquisa Fenomenológica*, *Pesquisa de Teoria Fundamentada*, *Pesquisa Etnográfica* e *Pesquisa de Estudo de Caso*. Ao tratar da abordagem da *Pesquisa Narrativa*, o autor considera que o objetivo deste método consiste na análise e entendimento das experiências vivenciadas e relatadas pelos indivíduos. Já a abordagem da *Pesquisa Fenomenológica* tem como intuito a redução das experiências individuais, baseadas em um fenômeno, a uma descrição da essência universal (CRESWELL, 2012). No tocante à abordagem da *Pesquisa de Teoria Fundamentada*, o autor considera como seu objetivo principal a geração ou descobrimento da teoria de um esquema analítico abstrato dentro de um processo. Por outro lado, a abordagem da *Pesquisa Etnográfica* tem como interesse o exame, descrição e interpretação dos padrões compartilhados (valores, comportamentos, crenças e linguagem) de um grupo cultural (HARRIS, 1968). Por fim, a abordagem da *Pesquisa de Estudo de Caso*, segundo Creswell (2012), procura estudar um problema dentro de um sistema delimitado ou múltiplos sistemas delimitados por meio de coleta de dados detalhados que envolvem múltiplas fontes de informação.

Tendo em mente as cinco abordagens qualitativas de uma pesquisa científica apresentadas por Creswell (2012), pode-se considerar que este trabalho se

enquadra dentro da abordagem de *Estudo de Caso*, uma vez que busca analisar a questão específica da implementação da carreira de ATPS por meio da coleta de dados mediante múltiplas fontes de informação. Além disso, a pesquisa apresenta viés exploratório, pois busca proporcionar uma maior familiaridade com o tema, tornar o objeto de análise mais explícito e, assim, lançar luz à carreira de ATPS.

Por meio de pesquisa de campo – via realização de entrevistas semiestruturadas – e com auxílio de pesquisa e análise documental – das provas dos concursos públicos da carreira de ATPS, editais, legislações normativas e plano de treinamento de pessoal – e bibliográfica, foi possível a reunião de dados para a construção do trabalho empírico desta dissertação. De sorte que, a técnica de revisão bibliográfica serviu, ainda, como norteador teórico da investigação, permitindo embasar e enquadrar os conhecimentos e conceitos utilizados durante a análise realizada nesse trabalho.

Também se considerou necessário, para a realização desta pesquisa, a coleta de dados mediante entrevistas com atores-chave da carreira, como servidores, formuladores, implementadores, gestores da carreira de ATPS e também pessoal da ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) que esteve presente na capacitação desses servidores públicos, totalizando assim 10 entrevistados, conforme descrito no quadro 2. A escolha dos entrevistados nesse trabalho se deu a partir dos cargos ocupados e do nível de envolvimento dos atores durante as etapas de formulação e implementação da carreira de ATPS, bem como as ocupações e envolvimento dos servidores no momento da realização das entrevistas, visto que as funções realizadas por esses indivíduos e o seu nível de intimidade com a carreira de ATPS indicam o acesso ou não a informação referente ao processo analisado nesta pesquisa. Vale também frisar que, não se fez necessário realizar mais entrevistas para coleta de dados, uma vez que, com o montante de entrevistas efetuadas, já houve saturação e repetição das informações. Ainda, durante a etapa de análise das entrevistas, o presente trabalho de pesquisa não identificará os entrevistados por nome, somente enumerando-os.

Quadro 2 – Relação de entrevistados.

Entrevistados	Cargo desempenhado
Antonio Augusto Ignacio Amaral	Diretor de Planejamento das Estruturas e de Força de Trabalho na Secretaria de Gestão (2011 – 2012)
Caroline Miranda Sampaio	Analista Técnico de Políticas Sociais (2014 – Atual)
José Luiz Pagnussat	Coordenador de Cursos de Ambientação (1988 – Atual)
Maria Stela Reis	Diretora de Formação Profissional na ENAP (2011 – 2017)
Nelson Soares Filho	Analista Técnico de Políticas Sociais (2013 – Atual)
Rafael Martins Dias	Analista Técnico de Políticas Sociais (2014 – Atual)
Roberto Bousquet Paschoalino	Analista Técnico de Políticas Sociais (2014 – Atual)
Rubens Bias Pinto	Analista Técnico de Políticas Sociais (2013 – Atual); Fundador da Andeps
Não identificado	Analista Técnico de Políticas Sociais (2013 – Atual)
Não Identificado	Analista Técnico de Políticas Sociais (2013 – Atual)

Fonte: Elaboração própria.

As entrevistas, cujo roteiro se encontra no Apêndice 1 desse trabalho, seguiram o modelo semiestruturado, combinando perguntas abertas e fechadas, possibilitando, assim, a pesquisadora discorrer sobre o tema da pesquisa e intervir ou acrescentar questões adicionais ao roteiro durante a realização das entrevistas. Todas foram gravadas com o intuito de garantir a fidelidade da transcrição dos dados coletados e sendo permitido explicitamente pelos entrevistados a gravação e utilização das informações cedidas por eles na redação dessa dissertação.

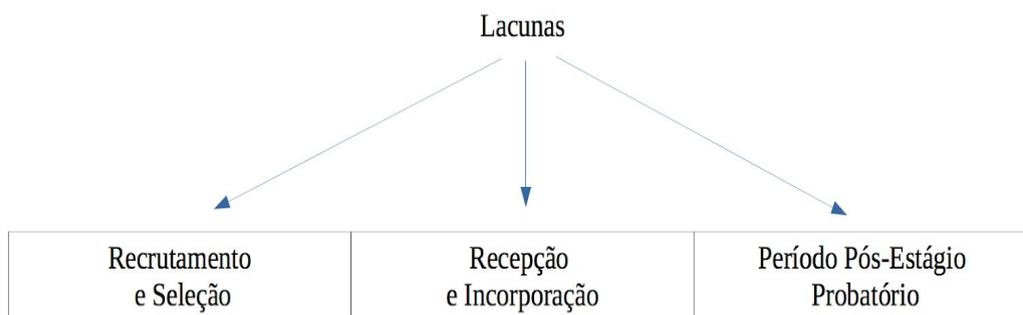
O roteiro de entrevista contou com perguntas voltadas aos processos e etapas presentes na implementação da carreira de ATPS, abordando os temas de: processo seletivo da carreira; ingresso; treinamento dos servidores para execução de suas atividades; funções exercidas pelos ATPS; processo de avaliação de desempenho dos atores; relação da carreira de ATPS com as demais carreiras do Ciclo de Gestão; e o relacionamento do cargo de ATPS com o Ministério da

Economia (antigo Ministério Planejamento, Orçamento e Gestão) e os respectivos ministérios em que esses servidores atuam.

Entre as fontes utilizadas para a coleta de dados, pode-se citar os atores-chave entrevistados – já mencionados anteriormente –, os dois editais dos concursos públicos realizados para a carreira de ATPS, a lei da carreira encontrada no portal do governo federal, obras físicas e digitais dos autores citados no capítulo de revisão de literatura e operacionalização conceitual desse trabalho e todo e qualquer documento fornecido à autora pelos entrevistados.

Para que fosse possível atender ao objetivo principal – analisar o processo de implementação da carreira de ATPS com vistas a identificar as lacunas presentes durante esse processo – e específicos dessa pesquisa, foi necessário que os dados coletados fossem analisados por meio de um modelo analítico subdividido em três macroetapas, quais sejam: Recrutamento e Seleção; Recepção e Incorporação; e Período Pós-Estágio Probatório, conforme ilustrado na figura 1.

Figura 1 – Modelo analítico.



Fonte: Elaboração própria.

As áreas integrantes desse modelo analítico abordam processos referentes ao concurso público – constituição da comissão de concurso; elaboração e divulgação do edital; e a formulação e aplicação da prova –; a recepção e incorporação dos atores aprovados – realização do treinamento dos novos servidores, alocação dos ATPS nos setores determinados, realocação dos atores e garantia da mobilidade dos ATPS, delineamento das atribuições dos atores, e

execução do processo de avaliação de pessoal por qual esses servidores públicos se submetem –; e ao período pós-estágio probatório dos ATPS – relação da carreira com o Ministério da Economia e com as demais carreiras pertencentes ao Ciclo de Gestão; demandas atuais dos servidores e da associação da carreira (ANDEPS); remuneração; e desenvolvimento dos atores na carreira .

Para que fosse possível analisar a implementação da carreira de ATPS, esse trabalho de pesquisa realizou um cruzamento dos dados coletados (pertencentes a cada uma das três macroetapas aqui pré-estabelecidas) com os normativos da carreira de ATPS e com os sete subsistemas de GRH descritos por Longo (2007) – planejamento de recursos, organização do trabalho, organização do emprego, gerenciamento do desempenho, gestão da compensação, gestão do desenvolvimento e gestão das relações humanas e sociais –, que serão explanados ao longo da seção 2.2.1 do capítulo de revisão de literatura e operacionalização conceitual dessa presente pesquisa. As conexões que ocorrem ao longo deste trabalho entre as três macroetapas do modelo analítico aqui mencionadas e os sete subsistemas de GRH proposto por Longo (2007) estão ilustrados no quadro 3 a seguir.

Quadro 3 – Conexões entre os sistemas do modelo analítico e os sete subsistemas de GRH.

Sistemas do Modelo Analítico	Subsistemas de GRH
Recrutamento e Seleção	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento de recursos humanos (subsistema 1)
Recrutamento e Incorporação	<ul style="list-style-type: none"> • Organização do trabalho (subsistema 2) • Gerenciamento do emprego (subsistema 3) • Gestão de desempenho (subsistema 4) • Gestão do desenvolvimento (subsistema 6)
Período Pós-Estágio Probatório	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão da compensação (subsistema 5) • Gestão do desenvolvimento (subsistema 6) • Gestão das relações humanas e sociais (subsistema 7)

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, conclui-se que, a partir do uso da metodologia citada nessa seção, fez-se possível a coleta dos insumos necessários para a realização desta pesquisa.

1.5. Estrutura Geral do Trabalho

A fim de organizar e estruturar o presente trabalho, esse foi dividido em três partes principais, além deste capítulo inicial de introdução. De modo que, o capítulo 2 é composto pela revisão de literatura e operacionalização conceitual e é subdividido em duas seções (*análise de políticas públicas e gestão pública como política pública*), cujo objetivo principal é conceitualizar os termos de *implementação, avaliação de implementação, Gestão de Recursos Humanos no setor público e Carreiras do Ciclo de Gestão*. Sendo assim, nesse momento, foi realizada, então, uma extensa análise de trabalhos acadêmicos e de obras nacionais e internacionais que se relacionam aos temas abordados.

Já no capítulo 3, detalha-se os processos referentes a implementação da carreira de ATPS e realiza-se às análises dos dados coletados durante esse trabalho. Ainda, com o intuito de perceber e indicar as lacunas de implementação existentes nessa etapa, compara-se aí a realidade observada da carreira – essa apreendida por meio das entrevistas com atores-chave e dos documentos coletados ao longo dessa pesquisa – com seus normativos e a literatura de GRH no setor público proposta por Longo (2007).

Por fim, o capítulo 4 deste trabalho exhibe as considerações finais dessa dissertação.

2. REVISÃO DE LITERATURA E OPERACIONALIZAÇÃO CONCEITUAL

Esta revisão de literatura, a qual opera, no escopo deste trabalho, também como operacionalização conceitual, tem por objetivo contribuir para a caracterização dos conceitos utilizados nessa pesquisa e, assim, possibilitar uma análise correta dos dados coletados, relacionando-os aos conceitos. Para tanto, este capítulo é dividido da seguinte forma:

A primeira seção aborda o tema de *Análise de Políticas Públicas* a partir da conceitualização do termo e da caracterização teórica do *Processo de Implementação das Políticas Públicas* e da *Avaliação da Implementação das Políticas Públicas*. O foco desse tópico está na descrição do processo de implementação de políticas públicas e na apresentação de suas principais abordagens, lentes analíticas e comportamento do campo de implementação segundo a produção dos principais estudiosos do tema. Ademais, o processo de avaliação da implementação de políticas públicas também é caracterizado e conceituado ao longo dessa seção.

A segunda seção, por sua vez, é voltada a explorar a *Gestão Pública como Política Pública* e as *Políticas Públicas de Gestão*, de forma a aprofundar na conceitualização da *Gestão de Recursos Humanos* (GRH) no setor público e de seus subsistemas, que estão relacionados à área de Gestão de Pessoas, bem como na discussão sobre a *Fragmentação da Gestão de Recursos Humanos no Brasil*. Além disso, são trabalhados nessa porção da pesquisa os conceitos de *Gestão Social no Governo* e *Carreiras do Ciclo da Gestão no Brasil*. Por fim, essa seção descreve a *Análise Crítica do Sistema Atual de Recursos Humanos no Brasil* defendida e debatida por diversos estudiosos sobre o tema.

2.1. Análise de Políticas Públicas

A área de *Políticas Públicas*, enquanto área de conhecimento, surgiu nos Estados Unidos e na Europa após a Segunda Guerra Mundial, ao passar-se a cogitar as ações de governo e seu relacionamento com a população como objeto de análise científica (HOWLETT; RAMESH, 1995). Dessa maneira, os primeiros

estudos científicos sobre o tema tinham como objetivo responder às escolhas e caminhos assumidos pelos governos em suas ações (SOUZA, 2006).

Outro termo muito popularizado nos tempos modernos é a *Administração Pública*; logo, se torna crucial diferenciar esse conceito do termo *Política Pública*. Segundo Hogwood e Gunn (1984), os termos não são sinônimos: enquanto a *Política Pública* analisa os comportamentos, intenções e as ações e inações dos atores, a *Administração Pública* analisa somente seus comportamentos. Assim, a *Política Pública* investiga uma gama maior de questões, tornando-se, desse modo, pelo menos em alguns aspectos, uma área de conhecimento e de práticas mais aprofundada e complexa que a *Administração Pública*.

Ao longo do tempo, diversos termos e conceitos concretizaram-se no campo das *Políticas Públicas*, tais como, *policy analysis* (análise política) e *policy makers* (decisores públicos). Dentre os modelos de análise política (*policy analysis*), um dos mais difundidos é o *Modelo do Ciclo Político*, cuja abordagem propõe o exame do processo político a partir de estágios ou etapas, que podem ser: a percepção do problema; *agenda-setting* (formulação de agenda); formulação da política; tomada de decisão; implementação ou avaliação da política pública (HOWLETT; RAMESH, 1995; SABATIER, 2007). Esse modelo pode ser considerado um paradigma processual, pois permite a simplificação da realidade em etapas, de forma a possibilitar a análise independente dos estágios. Ademais, ele viabiliza que as fases do ciclo da política pública sejam pensadas a partir de diversas perspectivas teóricas. Desse modo, como argumenta Hill (2009), a análise da política pública se torna mais sólida e até mesmo mais confiável.

Diante da apresentação do *Modelo de Ciclo de Políticas Públicas*, de suas etapas de análise e da percepção da importância que a *policy analysis* (análise política) exerce na área pública, o próximo tópico dessa revisão de literatura é dedicado ao aprofundamento da conceitualização do estágio de implementação de políticas públicas.

2.1.1. O Processo de Implementação das Políticas Públicas

Uma das características mais marcantes das primeiras definições do *Modelo de Análise de Políticas Públicas* como ciclo é a clara distinção entre os processos pertencentes em uma política (agenda; processo decisório; formulação e implementação). Nesse momento, o processo de implementação era visto como a tradução prática das políticas públicas que haviam sido definidas nos processos de decisão e formulação. Sendo assim, nas primeiras abordagens, a implementação de políticas públicas era considerada como um processo racionalista (FARIA, 2012).

Para Hill (2006), o processo de implementação, nessas primeiras abordagens racionalistas do tema, não era considerado problemático. Porém, o assunto tem se tornado tema central de discussão ao longo do tempo, passando a ser considerado parte do processo de tomada de decisão de políticas públicas e não mais apenas como a aplicação e execução das políticas públicas. Nesse sentido, a literatura de implementação começou a difundir-se no final da década de 1970 e vem se consolidando desde então, trazendo relevância e modificando os conceitos que anteriormente eram empregados sobre esse processo.

Segundo Faria (2012), a proliferação dos estudos sobre implementação, dos anos 1970 em diante, deu-se devido ao reconhecimento de que a falta de atenção a essa etapa pode gerar políticas de baixo impacto. Outro fator gerador de políticas de baixo impacto é a distinção entre política e administração. Para o autor, definições recentes de implementação procuram transcender as diferenças entre administração e política, considerando as burocracias como atores tomadores de decisão.

Somente no final da década de 1970 que os estudos de implementação chegaram ao debate da *análise de políticas públicas* por meio de estudos empíricos e de caso (HILL, 2006). Portanto, as abordagens mais recentes do processo de implementação fazem duras críticas à visão weberiana, cuja perspectiva predominava e orientava a etapa de implementação anteriormente, a qual consideram simples, passando, então, a entender a burocracia como atores dotados de valores e interesses. Segundo o autor, apenas nesse momento passa-se a repensar o papel do Estado e a perceber que a implementação não é mero

aglomerado de decisões triviais da rotina burocrática, mas sim, um processo problemático e complexo. Hill (2006) ainda afirma que a implementação não é um processo neutro e puramente técnico; antes, envolve também escolhas e decisões provenientes de atores não eleitos. Já Faria (2012) afirma que a implementação funciona como o elo de conexão entre as intenções e expectativas iniciais dos formulares de políticas públicas e os reais resultados obtidos através delas.

Logo, baseando-se nas premissas apresentadas acima, percebe-se que o processo de implementação se trata de um conceito polissêmico, podendo assumir determinadas definições a depender da lente analítica utilizada.

Tudo isso posto, o Estado, bem como a academia, notou que estudar o processo de implementação de políticas públicas é de extrema importância, uma vez que ela pode abordar questões referentes a efeitos de frustração dos decisores, criar cursos de ação e observar os produtos e resultados das políticas. Além disso, esses estudos permitem o entendimento das reais causas dos desvios e erros presentes na execução de um programa, monitorar o comportamento dos agentes encarregados da implementação, maximizar o impacto do gasto público e produzir informações importantes para políticas futuras. Ademais, atentar ao processo de implementação viabiliza o reconhecimento de que uma política pública não alcança resultados bem-sucedidos unicamente pela disposição de autoridade e mobilização de recursos, levando, dessa forma, ao entendimento amplo do funcionamento da máquina estatal (FARIA, 2012).

Nesse sentido, os estudos de implementação, segundo Winter (2006), dividem-se em três gerações. A *primeira geração* ocorreu no final dos anos 1970 e expressou uma visão pessimista para com a capacidade governamental de implementar políticas públicas, além de ter como principal objetivo a verificação das discrepâncias existentes entre o que foi planejado pelos agentes formuladores e o que realmente foi implementado. Dessa forma, o autor afirma que os primeiros estudos apresentados nessa primeira geração eram voltados a análises de casos exploratórios e indutivos, os quais almejavam à produção teórica.

A *segunda geração* ocorreu na década de 1980 e divulgou duas novas

abordagens: a *top-down* e a *bottom-up*. Para Winter (2006), ambas abordagens buscam a construção de modelos teóricos que sejam capazes de embasar as análises empíricas e apresentam visão mais otimista quanto a capacidade estatal em realizar o processo de implementação de políticas em comparação à abordagem da geração anterior.

A abordagem *top-down*, segundo o autor, tem como foco de análise o processo decisório, ideia de controle, hierarquia, bem como a dimensão prescritiva das políticas públicas. Nessa abordagem, pensa-se, de modo geral, nas estruturas institucionais do programa público e nos normativos que o regulamentam para que, então, possa ser realizada a distribuição de competências e responsabilidades do processo de implementação.

Em suma, a abordagem *top-down*, conforme Hill (2006), é uma lente analítica que valida os objetivos dos *policy makers* e sua capacidade de torná-los explícitos. Assim, essa vertente analítica apresenta uma perspectiva mais normativa e racionalista dos atores, de maneira que o ator decisor é então considerado detentor de plena informação e conhecimento técnico. Para o autor, o processo decisório, na abordagem *top-down*, é centralizado e conta com a presença de um agente decisor claramente definido, de modo que, primeiramente se olha para a etapa de implementação para só então retornar o olhar ao processo de formulação. Dessa maneira, sendo Hill (2006), é possível oferecer melhores alternativas para solução dos problemas percebidos e reduzir a ambiguidade presente na política pública ofertada.

Quanto aos estudos voltados para essa abordagem, esses costumam focar na percepção das *lacunas de implementação* de uma política ou programa público, de forma a identificar as diferenças existentes entre os objetivos iniciais estipulados na etapa de *formulação* e os resultados finais obtidos do objeto em análise. Tais estudos tratam então, como mostra Parada (2005), da percepção do *déficit ou lacunas de implementação*. Ainda conforme a autora, as pesquisas sobre implementação guiadas pela abordagem *top-down* não buscam somente identificar as *lacunas de implementação* e apontar os fracassos e falhas percebidos nessa

etapa, mas também sugerir alternativas de alinhamento dos processos com os objetivos políticos para que, assim, seja possível alcançar os resultados esperados.

Ao longo do tempo muitas críticas foram apresentadas à abordagem *top-down*, dentre elas, a de Michael Hill (2006). O autor argumenta que as políticas públicas podem ser ambíguas, complexas, apresentar interesses conflitantes e seus objetivos sofrer mutações durante a sua implementação. Hill (2006) indica, ainda, o quanto difícil é a interrelação entre as etapas de formulação e implementação de uma política. Nesse mesmo sentido, Winter (2006) vê a abordagem *top-down* como um modelo simplista e ingênuo que apresenta fortemente características racionalistas por acreditar que os formuladores têm capacidade de prever como se dará a fase de implementação, ignorando os pontos de oposição e conflito presentes nesse processo.

Já a abordagem *bottom-up*, segundo Winter (2006), foca nos processos de implementação, de modo que, só então passa-se a perceber que é necessário analisar os atores que se encontram na ponta da etapa de implementação (a “base” das cadeias hierárquicas) nos contextos de entrega das políticas públicas. Conforme o autor, nessa abordagem enfatiza-se que os atores têm discricionariedade e que seus valores e interesses afetam a implementação dos programas públicos; dessa forma, o *Ciclo da Política Pública* passa a ser compreendido como flexível, permitindo que os processos e etapas se misturem e se interliguem.

Hill (2006) conceitua a abordagem *bottom-up* como um mapeamento reverso da política pública, de maneira que a análise não parte mais da lei formulada, mas, sim, do contexto da implementação, do arranjo de atores, das ações individuais e das decisões tomadas para solucionar os problemas em questão. Percebe-se que a ênfase dessa vertente está na complexidade das dinâmicas e das interações entre indivíduos e grupos que operam na política em pauta. Para o autor, a abordagem *bottom-up* considera a transformação dos objetivos do programa e os problemas relacionados à sua implementação como contínuos.

Hill (2006) afirma que, nessa vertente, os burocratas são vistos como *policy makers*, logo, as interações ocorridas entre eles, os usuários e as organizações

passam a ser consideradas. Por esse caminho, o autor tece uma crítica a Max Weber, que entendia o burocrata como um ator desprovido de paixão, interesse e agenda – leitura essa demasiado simplista, de acordo com Hill (2006). Ainda, na abordagem *bottom-up*, a formulação da política pública passa a ser considerada como um processo de realização contínuo, ou seja, compreende-se que a política está em processo constante de produção de sentidos e significados.

Em suma, nessa abordagem, segundo Hill (2006) e Winter (2006), entende-se que o processo de implementação também comporta a etapa de tomada de decisão; os atores implementadores têm grau de autonomia decisória; e o processo de implementação passa a ser visto cada vez menos como uma etapa unicamente de execução, assumindo, dessa forma, a complexidade das interações e o caráter mutável e conflituoso das políticas públicas.

No que concerne aos estudos voltados à abordagem *bottom-up*, esses costumam ter por foco de trabalho a micropolítica e suas análises tendem a ser direcionadas, principalmente, aos comportamentos interorganizacional e intraorganizacional. As investigações dessas pesquisas são realizadas a partir de modelos cujo ponto central é o processo de persuasão, negociação, aprendizagem, conflito e exercício de poder na relação política-ação (BARRETT, 2004).

Winter (2006) ressalta que a utilização das abordagens *top-down* ou *bottom-up* como lente analítica para o processo de implementação de uma política pública dependerá do grau de ambiguidade dos objetivos e instrumentos, além do nível de conflito apresentado pela política pública em questão. Segundo o autor, a abordagem *top-down* é normalmente mais apropriada para áreas que contam com normativos claros, recursos definidos, estrutura de implementação precisa e baixo grau de conflito. Já a abordagem *bottom-up* é comumente mais apropriada para situações que apresentam maior ambiguidade de objetivos e baixo grau de conflito. Vale destacar que o autor sinaliza a possibilidade de combinação das duas abordagens para situações que enfrentam níveis de conflito e ambiguidade elevados.

Nota-se que o crescente foco na abordagem *bottom-up* serve como base para

o reconhecimento das novas relações, caracterizações, e até mesmo, para a valorização dos burocratas e atores implementadores participantes dessa etapa de uma política pública (DUBOIS, 2010; HILL, 2006; LIPSKY, 1980; WINTER, 2006).

Baseando-se no conceito *bottom-up*, Lipsky (1980) traz o conceito de *burocracia de nível da rua* ao analisar burocratas que eram diretamente envolvidos a entrega de serviços públicos nos Estado Unidos. Segundo o autor, esses atores sofrem pressão governamental para que sigam, de forma impessoal e sem discricionariedade, as normas e legislações das políticas incumbidas a eles, além de também sofrerem pressão por parte da população para que esses obtenham tratamento diferenciado e personalizado em seus recebimentos de serviços públicos conforme suas próprias demandas e necessidades.

Lipsky (1980) percebe, por meio de suas pesquisas, que os *burocratas de nível de rua* são dotados de discricionariedade e que se baseiam em seus valores para determinar como se dará o acesso do povo aos bens e serviços governamentais. Assim, é possível afirmar que esses atores acabam reestruturando o processo de implementação da política pública.

Dubois (2010), também guiado pela abordagem *bottom-up*, traz o conceito da *sociologia de guichê*. Com foco no interacionismo simbólico, o autor pensa nessa definição a partir das questões de identidades e papéis sociais, gerenciamento de tensões, produção de consenso e usos de práticas institucionais no processo de implementação de políticas públicas. Essas lentes analíticas utilizadas por Dubois (2010) permitem perceber que o “funcionário de guichê” também apresenta discricionariedade na implementação da política.

Tudo isso posto, constata-se que tanto os trabalhos de Lipsky (1980), bem como os de Dubois (2010), fortificam a existência, a relevância e a atualidade dos estudos que tratam da abordagem *bottom-up* da implementação de políticas públicas.

Já a terceira e última geração citada por Winter (2006), refere-se aos desenhos quantitativos de pesquisa. Nessa abordagem, busca-se desenvolver modelos que vão além da primeira e da segunda geração. De sorte que, os estudos

dessa vertente passam a focar no teste das teorias abordadas nas produções anteriores por meio de comparação de casos e recortes quantitativos de pesquisa. O autor afirma, ainda, que, na terceira geração de estudos dos processos de implementação, tem-se como objetivo a combinação das lentes analíticas, eliminando, então, a ênfase na distinção entre as abordagens de implementação, presente nas gerações anteriores, para dar mais relevância à necessidade de cruzamento entre as abordagens.

Posto isso, Faria (2012) considera que, embora as pesquisas científicas sobre políticas públicas no Brasil estejam em expansão, o número de estudos sobre a implementação dessas políticas no país ainda é baixo. Segundo Lotta (2012), muitas das pesquisas brasileiras sobre o processo de implementação ainda estão unicamente direcionadas a apresentar e explicar os *deficit* e equívocos ocorridos nessa etapa em comparação ao que foi formulado – ou seja, é possível notar que o foco desses estudos ainda está fortemente ligado à abordagem *top-down*.

Pode-se concluir, então, que as três abordagens de implementação tratadas por Winter (2006) – quais sejam, *top-down*, *bottom-up* e a abordagem da combinação das lentes analíticas – são de grande importância para o entendimento da máquina estatal e das políticas públicas, pois trazem o discernimento de que as etapas do *Ciclo da Política Pública* se interligam e se relacionam, além de dar relevância e autonomia a atores que, anteriormente, eram ignorados em outras abordagens do processo de implementação de políticas públicas.

Por fim, conforme mostra Sabatier (2007), o modelo do *Ciclo de Políticas Públicas* recebeu duras críticas ao longo do tempo. Dentre elas, pode-se citar a falta de representatividade de uma genuína teoria causal, uma vez que o modelo não inter-relaciona os processos da política como um todo em sua análise; e o fato de que a sequência dos processos sugerida pelo modelo nem sempre condizer com a sucessão de estágios presenciados em situações empíricas. Informam ainda, Sabatier (2007) e Lindblom (1979), que a principal crítica a esse modelo é o risco da simplificação excessiva dos múltiplos ciclos de políticas públicas que interagem entre si, de modo que a total complexidade e recursividade do processo político pode não

ser representada nessa lente analítica.

Tendo em vista o aparato teórico apresentado ao longo dessa seção, o presente trabalho se embasa na abordagem *top-down* de implementação de políticas públicas para analisar a carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS), em razão do cargo ser implementado “de cima para baixo”; apresentar política normativa clara e altamente descritiva; e expor grande foco na estrutura formal da carreira.

2.1.2. Avaliação da Implementação das Políticas Públicas

A partir dos anos 1970, percebeu-se, durante a realização de análises de políticas públicas, indícios de algum tipo de “elo perdido”, ou lacunas, entre as etapas de *tomada de decisão* e de *avaliação de resultados*. Por meio de trabalhos exploratórios analíticos, notou-se que essas lacunas, anteriormente percebidas, eram relativas ao processo de implementação de políticas públicas (RUA, 1998).

Conforme abordado na seção anterior desse capítulo, o processo de implementação refere-se à tarefa de aplicação das decisões, ações, objetivos e metas estipulados durante as etapas de tomada de decisão e formulação da política pública. Segundo Rua (1998), essa fase necessita ser monitorada e avaliada, para que seja possível identificar quais são as diferenças existentes entre o que havia sido formulado nos estágios anteriores do processo político e o que foi obtido como resultado concreto por meio da implementação. Nesse sentido, para a autora, de forma bastante similar ao que indica Camões (2013), às *lacunas de implementação* podem ser conceitualizadas como a percepção da não correspondência total entre os aspectos descritos na etapa de formulação da política e a execução do programa público, o que leva a resultados distintos dos que eram esperados inicialmente.

Argumenta-se neste trabalho, que o conceito de lacuna de implementação pode ser relacionado tanto a políticas públicas e carreiras como à área de Gestão de Recursos Humanos (GRH) no setor público. Se há uma disjunção entre o que foi realmente implementado e os preceitos dos sete subsistemas de GRH (tal como apresentados por Longo [2017], a serem descritos na seção 2.2.1), sugere-se que

há, também, nestes um tipo de lacuna de implementação.

Assim, o estudo das *lacunas de implementação* é essencial para que seja possível identificar suas causas e implicações nos resultados e avaliações das políticas públicas; para que possam ser desenvolvidos mecanismos e/ou técnicas efetivas de comparação entre os objetivos, metas e resultados esperados pela política e os que foram alcançados durante e após o seu processo de implementação; e para viabilizar a criação de métodos de solução e prevenção dos déficits de implementação.

De acordo com Arretche (2001), pensar que uma política pública será implementada exatamente conforme o proposto em seu desenho inicial, implica em uma percepção negativa e inocente acerca de seu desempenho efetivo. A autora considera impossível a existência de uma implementação completamente fiel ao seu *design* inicial, devido ao conhecimento de que, no meio público, existe uma grande distância entre os objetivos iniciais de um programa, o desenho proposto pelos formuladores e a sua real implementação.

A fim de evitar uma avaliação ingênua e incorreta de uma política/programa público, os seus formuladores e implementadores tentam iluminar as lacunas existentes entre os objetivos e desenhos iniciais e a realidade percebida na implementação do programa. Assim, o processo de implementação passa a ser considerado, então, como um modificador das políticas públicas (ARRETCHÉ, 2001). Nesse sentido, Arretche (2001) afirma que a avaliação de implementação não deve focar no insucesso ou sucesso deste estágio da política, mas, sim, no minucioso exame das causas que levaram ao distanciamento entre as metas e os resultados – isto é, nas origens das lacunas de implementação.

Segundo Arretche (2001), um dos grandes causadores das lacunas de implementação é o baixo grau de cooperação entre organizações durante a implementação de uma política pública. Para a autora, quanto maior for o número de atores/organizações envolvidos nesse processo, maior deve ser o vínculo entre eles; caso contrário, é provável que ocorram lacunas de implementação, podendo até mesmo levar o programa ao fracasso.

Com o intuito de conter o desenvolvimento dessas lacunas de implementação, Rua (1998) indica que, ao longo dos anos, estudiosos desenvolveram dez pré-condições necessárias para realizar uma boa implementação de políticas públicas. Tais pré-condições são: as circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem; o programa/política deve dispor de tempo e recursos suficientes para sua implementação; não deve haver restrições de recursos globais para a implementação e, durante a realização dessa etapa, a combinação de recursos deve estar disponível; a política pública a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre o problema e a solução proposta; a relação entre o problema e a solução proposta deve ser direta e conter o mínimo de fatores intervenientes, caso necessário; deve haver uma única organização implementadora, de modo a não depender de outras organizações para realizar essa tarefa; deve haver completa compreensão e consenso entre os atores implementadores quanto aos objetivos esperados da política; os objetivos devem estar claros, ao ponto de ser possível especificar as tarefas a serem realizadas por cada ator implementador; é necessário que haja uma excelente rede de comunicação e coordenação entre os elementos e atores implementadores presentes na implementação do programa; e os atores implementadores em posição de comando devem ser capazes de exercer sua autoridade em relação aos demais atores implementadores.

Portanto, entende-se que, de maneira geral, uma implementação excelente dá-se quando há a soma de quatro variáveis, quais sejam: a natureza da política – de forma que, a política pública em questão não deve apresentar ambiguidades –; a estrutura da implementação – devendo conter o mínimo possível de lacunas na cadeia de implementação do programa –; a prevenção de interferências externas; e o controle sobre os atores envolvidos na etapa de implementação (RUA, 1998).

Isso tudo posto, apoiando-se na conceitualização acima detalhada, é possível observar que o processo de avaliação de políticas públicas detém grande valor na esfera pública, devido ao fato de que esse procedimento pode ser utilizado para

alcançar diversos objetivos orientados à geração de conhecimento; à investigação de hipóteses; e à obtenção de dados acerca da relação entre as condições, meios, resultados e impactos da política. Sendo assim, respaldando-se no fato de que esse mecanismo gera novos saberes, Draibe (2001) não chama essa etapa de “avaliação”, mas, antes, de “*pesquisa de avaliação*”.

Segundo a autora (2001), as pesquisas de avaliação também podem ter como finalidade a verificação da eficácia, da eficiência e da *accountability* das políticas públicas. Logo, entende-se que uma pesquisa de avaliação dessa natureza visa detectar obstáculos e propor medidas de correção ou modificação do programa público, buscando, assim, a melhoria da qualidade de seu processo de implementação e de seu desempenho.

No que diz respeito à relação entre a política pública a ser avaliada e o processo avaliativo, essa pode ocorrer por meio de duas categorias distintas de avaliação: a avaliação *ex ante* e a avaliação *ex post*. A avaliação *ex ante* (avaliação diagnóstica) acontece anteriormente à etapa de implementação da política, ou seja, durante as fases de *agenda setting* e de formulação do programa. Segundo Draibe (2001), esse primeiro tipo de análise é realizado com vistas a apoiar as decisões finais da formulação da política pública e, portanto, tem como objetivos a) produzir orientações, parâmetros e indicadores para a política, de forma a melhorar o seu desempenho, suas estratégias metodológicas e sua implementação; e b) fixar uma linha de base que permita comparações estruturais do programa.

Já as avaliações *ex post*, como explica Cepal (1998), são realizadas durante ou após a implementação da política pública. De forma que, o intuito desse tipo de análise é a verificação do grau de eficiência e eficácia com que a política tem atendido aos seus objetivos iniciais, bem como a avaliação da sua efetividade, de modo a perceber e examinar os resultados, impactos e efeitos obtidos após a implementação do programa.

Draibe (2001) indica, ainda, que as avaliações de implementação podem ser percebidas em duas naturezas: as *avaliações de resultado* e as *avaliações de processos*. As *avaliações de resultado* objetivam compreender quanto e com que

qualidade as metas da política pública foram cumpridas e podem, ademais, avaliar simultaneamente tanto os resultados apresentados pelo programa como os seus efeitos e impactos. Cabe notar que, nas *avaliações de resultado*, é indispensável que haja indicadores de natureza *ex ante*, para que só então seja possível identificar as lacunas e falhas de implementação, uma vez que essa tarefa se dará por meio de uma comparação entre os indicadores atuais, percebidos após a implementação da política pública, e seus indicadores iniciais (DRAIBE, 2001).

As *avaliações de processos*, por sua vez, têm por foco a análise dos desenhos, das características organizacionais e do desenvolvimento das políticas; e seu objetivo central é a detecção dos fatores que facilitam ou dificultam que uma política pública, durante a etapa de implementação, alcance suas principais metas.

Nesse sentido, informa Zani e Costa (2014) que a *avaliação de processos* busca explorar três questões cruciais, quais sejam: os fatores condicionantes da eficiência da política (pontos fortes e fracos, barreiras e oportunidades percebidas pelo programa); o grau de adesão da implementação ao desenho original da política pública e o seu grau de compatibilidade entre os mecanismos operativos; e os resultados obtidos no processo de implementação da política por seus formuladores. Por fim, segundo Draibe (2001), nesse tipo de avaliação são levados em conta alguns fatores considerados como parte dos procedimentos estratégicos da implementação de uma política pública, tais como a dimensão temporal; os atores estratégicos mobilizados como suporte à etapa de implementação do programa; as matrizes de conflito e cooperação; e as parcerias e redes de apoio a esse processo. Nessa conformidade, segundo a autora, todos os fatores acima citados estão sujeitos a análise.

No tocante à mensuração de desempenho ou de resultado de um programa, compreende-se que tal atividade ocorre com o auxílio de indicadores, os quais intentam apurar os graus, quantidades e níveis de qualidade com que os objetivos programáticos da política foram cumpridos ou não (DRAIBE, 2001). É possível dizer então, que essa aferição é efetuada por meio de *indicadores de avaliação de resultado* ou de *indicadores de impacto*. Segundo Draibe (2001), os *indicadores de*

avaliação de resultado visam exibir se os frutos obtidos após a implementação da política pública atingiram ou não os seus objetivos originais. Assim sendo, para a autora, esses indicadores avaliativos resumem-se à própria mensuração dos objetivos alcançados e dos resultados apresentados após a implementação da política.

Já os *indicadores de impacto* devem ser capazes de medir os efeitos líquidos da política pública sobre a população-alvo. Entretanto, uma vez que a verificação das mudanças pretendidas com a implementação da política é relativa à percepção do público-alvo, tal estimativa torna-se uma tarefa difícil de se executar.

À vista disso, Draibe (2001) afirma que a etapa de avaliação de implementação de políticas públicas depende da interação entre pesquisas quantitativas e qualitativas para que, só então, seja viável prever o contexto da implementação da política analisada – ou seja, é a partir da verificação combinada de indicadores e de bases de dados que se torna possível perceber as dimensões de variações que estão a interferir nos programas em processo de implementação. Seguindo essa lógica, a autora sinaliza que a avaliação da implementação permite rever o desenho do programa ao basear-se nos resultados obtidos durante a sua análise.

Ainda, Draibe (2001) frisa que a avaliação de implementação tem como objetivo aprimorar os processos de produção de políticas públicas por meio de *feedbacks*, podendo tal atividade ocorrer ao longo de todo ciclo da política. Assim, a etapa de avaliação, normalmente, parte de uma pergunta avaliativa quanto ao processo de implementação de um programa, a qual busca realizar um diagnóstico e medir os resultados constatados.

Isso tudo posto, a medida que a academia, bem como o setor público, passou a dar maior destaque e relevância ao processo de avaliação de implementação das políticas públicas, diversos modelos de análise/avaliação de implementação foram desenvolvidos; todos com o objetivo comum de identificar as causas das lacunas de implementação de programas e/ou políticas públicas. Alguns modelos visam, ainda, sintetizar as diversas variáveis presentes no processo de implementação, sob a

premissa de que tal tarefa facilita a busca pelas origens dos *déficit* de implementação.

Nesse sentido, há, na área de avaliação do processo de implementação, três trabalhos que alcançaram ampla repercussão: o de Parsons (1995), o de Scheirer e Griffith (1990) e o de Yanow (1990). Segundo Parsons (1995), os principais fatores responsáveis pelas lacunas de implementação – os quais, por isso, devem receber maior atenção e serem avaliados de forma mais detalhada –, são: a presença de uma cadeia de comando ineficiente; problemas estruturais e processuais; problemas nas relações humanas e no ambiente organizacional; falta de informação e problemas de aprendizagem do pessoal; conflitos de gestão; sistema autorreferenciado; e a luta de poder em torno dessa etapa.

Por outro lado, Scheirer e Griffith (1990) acreditam que, para se evitar as lacunas de implementação, é necessário primeiro analisar o processo da micro-implementação de uma política, de forma a perceber quais foram as mudanças geradas nas organizações após a adoção da política pública. Assim, antes que se proceda à análise da macro-implementação – relativa aos meios utilizados pelo governo federal para garantir a implementação adequada dos programas –, devem ser consideradas as características estruturais, a forma que os burocratas administram os processos e os próprios processos políticos ocorridos antes e após a implementação da política pública.

Já Yanow (1990), em busca de entender as causas dos *deficit* de implementação, encontra inspiração em metáforas para propor quatro lentes de análise sob as quais pode-se pensar esse processo. Vale ressaltar que, para a autora, o diagnóstico das lacunas de implementação é realizado a partir da combinação dessas quatro lentes analíticas.

Sendo assim, a primeira *lente analítica* sugerida por Yanow (1990) é a *lente das relações humanas*, cujo foco de exame é o comportamento dos atores individuais e os comportamentos interpessoais dentro de uma organização. Essa lente analítica é baseada na metáfora da “família”, de modo que, o estudo volta-se aos aspectos dos papéis psicológicos, sociais, expectativas, regras, necessidades e

motivações dos indivíduos em um grupo. Nesse sentido, os fenômenos causadores das falhas de implementação seriam os comportamentos inadequados; habilidades interpessoais limitadas; e a falta e incapacidade de geração de motivação interpessoal nos órgãos públicos.

Ainda, a *lente analítica das relações humanas*, proposta por Yanow (1990), parece relacionar-se a algumas ideias apresentadas por Lipsky (1980) e O'Toole (2004). Ao refletir acerca do poder discricionário e da autonomia oferecida aos burocratas e agentes implementadores, os autores identificam que, devido ao fato de esses atores estarem dentro de um contexto em que devem implementar a política pública conforme o estipulado em sua formulação, a independência deles possibilita, então, o surgimento de conflitos durante a realização dessa etapa do programa público. Logo, nota-se que há como um embate entre os interesses dos agentes implementadores e os objetivos do núcleo político-decisório, o que pode levar a um *déficit* durante o processo de implementação da política em questão.

Já a segunda *lente analítica* sugerida por Yanow (1990) é a *lente política*, que tem por cerne a verificação da dinâmica intra e intergrupos. Essa lente analítica foi pensada com base na metáfora da “guerra”; assim, as questões a serem consideradas, inclusive como possíveis influenciadoras das lacunas de implementação, são aquelas relativas a poder, influência, interesses, construção de coalizões, negociação e barganha durante a realização desse processo. Camões (2013) sugere ser possível relacionar a abordagem da *lente política* a trabalhos de outros autores, como Saetren (2005) e Hjern e Porter (1981), os quais, através de estudos empíricos e contrapondo-se a escritos anteriores sobre o período de implementação, apontam para a necessidade de se entender essa etapa como resultante da interação de diversos agentes oriundos de inúmeros grupos organizacionais.

Em seguida, Yanow (1990) apresenta a terceira *lente analítica*, intitulada como *lente estrutural*, cujo objetivo é analisar uma organização e as suas regras comportamentais. Tendo como referência a metáfora da “máquina”, essa *lente* propõe que os elementos estruturais de uma organização pública são determinantes

no sucesso ou insucesso da implementação de uma política. Dessa forma, temas como alocação, linhas de autoridade e abrangência do controle presentes no órgão público durante essa etapa devem ser analisados. Ainda, conforme sinaliza Camões (2013), é possível relacionar a abordagem da *lente estrutural* à perspectiva de *gestão organizacional* de Cline (2000), uma vez que esse princípio examina questões que dizem respeito à competência técnica dos agentes burocráticos; à gestão da comunicação e dos recursos; e à disponibilidade do corpo burocrático para a execução da política pública, pensando-as como possíveis elementos das lacunas de implementação.

Por fim, a quarta *lente analítica* é a *lente sistêmica*, que busca analisar como os objetivos organizacionais se relacionam com as demais instituições em um ambiente. Baseando-se na metáfora da “ecologia populacional”, Yanow (1990) indica que essa *lente* investiga a interdependência entre os órgãos públicos e as subunidades organizacionais durante a etapa da implementação. Dessa maneira, conforme Camões (2013), os preceitos da *lente sistêmica* assemelham-se às características da *abordagem interorganizacional* proposta por Klijn (2005), visto que essa considera que os atores implementadores operam dentro de uma rede complexa de agentes e de processos políticos durante a etapa de implementação de uma política pública. Isso, para Klijn (2005), é tido como uma possível causa das lacunas de implementação.

Assim sendo, conforme enfatizado durante toda essa seção, faz-se possível perceber que diversas pesquisas de campo buscaram, ao longo do tempo, descobrir as variáveis causadoras das lacunas de implementação, bem como desenvolver estratégias para solucioná-las. Desse modo, para além dos dois grandes modelos de implementação, *top-down* e *bottom-up* (já apresentados neste trabalho, na seção 2.1.2.), outros modelos foram desenvolvidos. Um deles, derivado de pesquisas de campo, é o modelo *ambiguidade-conflito* (*ambiguity-conflict model*), proposto por Matland (1995) e composto por quatro abordagens: implementação administrativa, implementação política, implementação experimental e implementação simbólica (figura 2). De acordo com Matland (1995), o aprofundamento dos estudos sobre os

níveis de conflito e ambiguidade das políticas públicas é essencial para que, por meio de uma estimativa, seja possível determinar como o processo de implementação irá se desdobrar.

Figura 2 – Matriz conflito-ambiguidade: processo de implementação da política.

	Baixo Conflito	Alto Conflito
Baixa Ambiguidade	<p><i>Implementação Administrativa</i></p> <p>Recursos</p>	<p><i>Implementação Política</i></p> <p>Poder</p>
Alta Ambiguidade	<p><i>Implementação Experimental</i></p> <p>Condições de Contexto</p>	<p><i>Implementação Simbólica</i></p> <p>Forças de Coalizão</p>

Fonte: Adaptado de Matland (1995, p. 160).

Em vista disso, na primeira abordagem do modelo supracitado, nomeada como *Implementação Administrativa*, Matland (1995) afirma que a delimitação dos objetivos esperados pelo programa é realizada pela autoridade central da organização – por ser ela a detentora plena das informações, dos meios e das capacidades organizacionais – a partir da disponibilidade dos recursos do órgão público. Nessa perspectiva, considera-se, então, que os atores são estáveis e desenvolvem padrões operacionais para realizar o processo de implementação de uma política. Logo, por se tratar de uma abordagem que apresenta baixos níveis de ambiguidade e conflito, para o autor, as políticas públicas implementadas conforme esse preceito estão menos suscetíveis a apresentar falhas de implementação.

Já a abordagem da *Implementação Política* considera que os objetivos da implementação são estipulados pelo poder público (MATLAND, 1995). Dessa forma, as metas e resultados, nessa abordagem, são muito bem delimitados e definidos, mas apresentam incompatibilidade com os interesses dos atores implementadores, o

que pode levar à presença de altos níveis de conflito durante esse processo e, assim, gerar lacunas de implementação no programa em questão.

Por sua vez, a abordagem da *Implementação Experimental* trata os objetivos esperados do processo da implementação de um programa público como definidos pelas condições contextuais presentes durante esse estágio. Dessa maneira, a partir do somatório dos recursos públicos – atores, problemas, soluções e oportunidades de escolha – e também devido à presença da alta taxa de ambiguidade contida na implementação de uma política pública baseada nessa abordagem, Matland (1995) declara que podem surgir, então, resultados inesperados no decorrer dessa fase.

Por fim, a abordagem da *Implementação Simbólica* alega que os objetivos e resultados alcançados na etapa de implementação são fruto das coalizões efetuadas entre os atores participantes desse processo. Nesse caso, devido ao fato dessa abordagem manifestar altos índices de conflito e ambiguidade, a política pública implementada em seus moldes está propícia a desenvolver *déficit* de implementação (MATLAND, 1995).

Tudo isso posto, apesar dos estudos de campo apresentarem algum progresso quanto ao entendimento das lacunas de implementação e de suas variáveis causadoras, para O’Toole (2000), o fornecimento de soluções para esses *déficit* ainda é escasso na área acadêmica. O autor sugere, também, que temas como análise institucional, governança, redes e gestão em rede devam ser considerados e analisados ao se investigar as possibilidades de correção das falhas de implementação de um programa público.

Nessa conformidade, o presente trabalho tem como principal base investigativa a avaliação *ex post*, pois visa realizar uma análise das etapas de implementação da carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS). Além disso, por meio da comparação entre os resultados inicialmente esperados e os resultados concretos, conforme sugestão de Parada (2005), busca-se identificar se há, ou não, presença de lacunas de implementação na carreira de ATPS.

2.2. Gestão Pública como Política Pública (as políticas públicas de gestão) e a Implementação da GRH no Setor Público

Desde a sua proposição, o modelo burocrático weberiano foi muito utilizado nas administrações públicas, organizações religiosas e militares europeias e, mais tarde, também se fez presente nos Estados Unidos, levando, assim, a uma reforma administrativa do Estado (HOOD, 1995). Segundo March (1961), a gestão pública burocrática foi uma alternativa ao sistema patrimonialista existente nos governos até então, que se caracterizava pela atuação do nepotismo e da corrupção na administração estatal.

Logo, conforme os postulados desse modelo, a administração pública deve conter três características principais: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. Segundo Weber (1930), a formalidade garante a determinação de quais são os deveres e responsabilidades de cada ator da instituição – evitando, assim, a discricionariedade individual dos agentes na realização de suas atividades –; configura a hierarquia administrativa; e exige que os procedimentos administrativos do órgão público sejam documentados.

A impessoalidade, por sua vez, tem como princípio o estabelecimento das relações intra e interorganizacionais baseadas em linhas hierárquicas de autoridade bem definidas. Desse modo, percebe-se que as posições hierárquicas não pertencem às pessoas que as ocupam, mas, sim, à organização em que estão inseridas.

Já o profissionalismo garante que os atores recebam um cargo público por meio de competição igualitária, na qual os candidatos devem provar suas capacidades técnicas e conhecimentos específicos à área de atuação. Nesse sentido, conclui-se então, que a escalada hierárquica de um indivíduo em uma instituição pública, apoiado nesse modelo, dá-se por meio da meritocracia, senioridade e performance, e não mais pela prática do nepotismo – característica marcante do período pré-burocrático – (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Ainda, outras características do modelo burocrático podem ser apontadas, tais como: a exigência de que os participantes das organizações tenham

conhecimento excepcional de suas áreas de atuação; a divisão racional do trabalho; e a separação entre as etapas de planejamento e de execução das atividades, o que leva, posteriormente, à distinção entre as práticas da política e da administração pública, de modo que, o programa se torna responsável pela elaboração dos objetivos e a administração pública se encarrega da concretização/aplicação dessas decisões (SECCHI, 2009).

Então, é somente a partir desse modelo, que o *departamento de pessoal* é instituído na gestão pública, com vistas a propiciar a implementação dos pressupostos do modelo burocrático dentro das organizações públicas (CAMÕES, 2013). Além disso, segundo Camões (2013), é nessa altura que as etapas de *recrutamento e seleção de pessoal* passam a ser guiadas por critérios de controle e, também, implementa-se a etapa de *avaliação de desempenho* dos servidores públicos nas instituições.

Entretanto, ainda no século XX, o modelo burocrático weberiano passou a ser alvo de múltiplas críticas. Dentre seus principais arguidores, pode-se destacar Merton (1949), que desenvolveu o conceito de *disfunções burocráticas* para representar os efeitos negativos que esse modelo exerce sobre as organizações e sobre as vidas dos atores participantes de instituições burocráticas. Sendo assim, dentre as muitas *disfunções burocráticas*, pode-se mencionar: a desmotivação dos empregados, causada pelo excesso de prescrição das atividades exercidas; a resistência organizacional e individual às mudanças e à inovação; o desvirtuamento dos objetivos institucionais, devido à grande necessidade de obediência às normas; a falta de competitividade entre os funcionários, estimulada pela promoção funcional por senioridade dos servidores; e a presença de impessoalidade organizacional excessiva.

Portanto, a partir das diversas críticas tecidas ao modelo burocrático, como as de Merton (1949), estudiosos desenvolveram os modelos analíticos pós-burocráticos, a fim de substituir e corrigir as falhas do modelo antigo. De modo que, dentre esses novos sistemas analíticos, pode-se indicar a *Administração Pública Gerencial* e o *Governo Empreendedor*; nesta seção, porém, apenas o

modelo da *Administração Pública Gerencial (New Public Management)* será trabalhado mais a fundo.

No que diz respeito à *Administração Pública Gerencial (APG)*, é sabido que esse modelo analítico emergiu no início dos anos 1980 – inicialmente em países anglo-saxônicos, tais como os Estados Unidos, a Inglaterra, a Austrália e a Nova Zelândia, mas globalizou-se rapidamente (BARZELAY, 2001) –, a fim de suprimir os conflitos de gestão estatal que, à época, se intensificavam cada vez mais (CAMÕES, 2013). Naquele período, percebeu-se, de maneira universal, duas grandes necessidades estatais: a primeira era a de um ajuste fiscal intenso, que permitisse controle institucional sobre os mecanismos burocráticos; e a segunda era a de aumentar o desempenho do setor público, o que apenas poderia acontecer por meio de uma reforma institucional que visasse à redução do controle e o aumento da flexibilização do Estado (REZENDE, 2002).

Destarte, a *Administração Pública Gerencial (APG)* pode, então, ser considerada como um modelo normativo que tem como principais objetivos a estruturação e a gestão da administração pública com base nos valores da eficiência; eficácia; competitividade; produtividade; orientação ao serviço; descentralização da administração dos recursos humanos; flexibilização da gestão; e no estabelecimento de metas e objetivos da máquina pública. Além disso, a APG tem por foco o alcance de resultados; a garantia de recompensas relacionadas ao desempenho de pessoal; e a utilização de ferramentas de gestão do setor privado dentro do setor público, com vistas a melhoria da coordenação dessas organizações (KETTLE, 2005; HOOD, 1991). Nesse sentido, nota-se que o modelo de APG busca, portanto, desenvolver *políticas de gestão* que contemplem tais características com o intuito de gerir os processos da administração pública.

Ainda referente a conceitualização da APG, Barzelay (2000) vai mais adiante e afirma que esse modelo também serve como campo de debate acadêmico e profissional para temas como: políticas públicas de gestão, liderança executiva, desenho de organizações programáticas e operações de governo. Para mais, o autor sugere, que as *políticas de gestão*, desenvolvidas a partir desse modelo,

podem ser definidas como regras e rotinas relacionadas a organização e processos; planejamento; execução; auditoria; e a pessoas – ou seja, essas políticas interagem, com vistas ao desenvolvimento institucional, com os seguintes tópicos: macro organização governamental; processo de planejamento; orçamento e gestão financeira; funcionalismo; organização de sistemas e métodos; controle; e avaliação e aquisições organizacionais –.

Dessa maneira, é somente após a implementação do modelo da *Administração Pública Gerencial* (APG) nas organizações públicas, que a *gestão estratégica de pessoas* passa a ser considerada como uma temática de grande relevância e influência para esse setor (CAMÕES, 2013). De modo que, começa-se, aí, a serem discutidas questões como o excesso de estabilidade dos empregos públicos (POLLITT; BOUCKAERT, 2000) e a necessidade de produção de estímulo a mobilidade de seus servidores (LONGO, 1995).

Sendo assim, as mudanças ocorridas na área de gestão de pessoas e de recursos humanos, movidas pela reforma administrativa do Estado e influenciadas pela gestão estratégica de pessoas, levaram a esfera pública a focar: em projetos descentralizados, com maior flexibilidade nas práticas de gestão de pessoas; nas mudanças das relações de trabalho; na composição de quadros formuladores e reguladores mediante concursos programados, carreiras mais horizontais e constituições salariais diferenciadas; na remuneração por desempenho; na redefinição da estrutura de cargos comissionados; na estruturação de quadros de carreiras; e no próprio desenvolvimento conceitual da área de Gestão de Recursos Humanos (GRH) (LONGO, 2007).

Todavia, o modelo de APG ainda enfrenta alguns desafios para atingir a implementação completa dos conceitos da *gestão estratégica de pessoas* no meio público. Dentre essas dificuldades pode-se citar a alta taxa de ambiguidade das prioridades públicas; o caráter mutável e brevidade dos ciclos políticos; a resistência em medir e avaliar políticas públicas; e a inércia, limitações legais, e restrições intangíveis de natureza cultural das instituições estatais (LONGO, 2007).

Tudo isso posto, busca-se, nas seções subsequentes deste capítulo,

conceitualizar de forma mais aprofundada os princípios da Gestão de Recursos Humanos (GRH) no setor público, de modo a entender seus subsistemas e sua aplicação na área, para que, assim, seja possível perceber, ou não, durante os capítulos de análise de dados e resultados deste presente trabalho, a presença das características da GRH na carreira de ATPS.

2.2.1. Gestão de Recursos Humanos no Setor Público e seus Subsistemas

Ao longo do século XX, o setor público disseminou a área de gestão de pessoas sob o paradigma de *departamento de pessoal*. Por mais que essa ideia ainda se mantenha, deu-se início, nesse período, o processo de transição, no ambiente público, desse primeiro preceito – que naquele momento orientava a área de gestão de pessoas – para o princípio da função *gerencial de recursos humanos* (LONGO, 2007)³. Nesse sentido, para Longo (2007), a discussão e o reconhecimento do setor de recursos humanos (RH) como política pública de gestão, perpassa todos os subsistemas da gestão pública integrada, quais sejam: os subsistemas macrogovernamentais ou organizacionais; os processos de planejamento das organizações; a abordagem comportamental presente nas instituições públicas; e a abordagem estruturalista institucional como instrumento de gerência da área de recursos humanos e de melhoria dos processos do sistema público.

Partindo, então, dos conhecimentos acima citados, Longo (2007) apresenta, em seu trabalho, cinco *autoimagens* que regem a área de recursos humanos no meio público. Em relação a primeira, compreende-se que essa se refere aos marcos jurídicos que abordam as questões de direito administrativo, e também, as normas e regras que regulamentam o estatuto do servidor público. A segunda, por sua vez, diz respeito à burocracia pública, com vistas à politização dos trâmites administrativos; à aplicação de carreiras e cargos no serviço público; à implementação da racionalidade burocrática; e à burocratização da política. Já a terceira trata sobre a

³ A área de Gestão de Recursos Humanos conta com obras de muitos autores, tal como Sandro Trescastro Bergue, porém, o presente trabalho se ateve, como base teórica e analítica, às obras de Francisco Longo.

gramática política, a qual aborda questões de insulamento burocrático e corporativismo nas organizações públicas. No tocante a quarta, o autor entende que essa tem como princípio relacionar os recursos humanos a custos; iluminar questões de orçamento, folha de pagamento de pessoal e economia do setor público; e compreende, também, a ideia de recursos humanos como custeio. Por fim, a quinta e última *autoimagem* percebe as questões de recursos humanos no setor público como departamento de pessoal.

É necessário pensar o campo de recursos humanos (RH) no setor público não apenas alicerçado a uma autoimagem isolada, mas também é preciso percebê-lo enquanto um instrumento para o debate administrativo – debate esse que deve ir além do conceito de *departamento de pessoal*. Vale ainda ressaltar, que tomar o RH como instrumento da administração pública, tal como propõe a primeira autoimagem descrita pelo autor, não implica no descarte das demais discussões e relacionamento com as outras quatro autoimagens propostas, sejam elas relativas ao RH como processo político de gestão de pessoas, debates jurídicos ou macroestruturais, e entre outros (ibid, 2007).

Esse autor apresenta dois enfoques administrativos estatais distintos, que servirão, mais a frente, como base para os modelos de *Gestão de Recursos Humanos* (GRH). Em relação ao primeiro enfoque administrativo, o autor afirma que esse se apoia no modelo burocrático clássico da administração pública, no qual é possível perceber: a utilização da abordagem mecanicista no setor público; a forte relação do serviço público com o modelo burocrático do direito administrativo; a presença de autoridade racional-legal da alta direção nas organizações; a existência de poder centralizado nas instituições públicas; a ênfase nas estruturas e processos durante a prestação de serviço; arranjos organizacionais baseados em regras, normas e procedimentos; foco na competência técnica do trabalhador; sistemas administrativos fechados e formalistas; a existência de elevado grau de profissionalização dos funcionários como sinônimo de institucionalização da burocracia estável e permanente; a busca pela dicotomia dos conceitos de política e de administração; a presença de encarreiramento no setor público; e existência de

organizações altamente burocráticas.

Sendo assim, segundo o autor, nessa abordagem, os recursos humanos são entendidos a partir do paradigma de *departamento de pessoal*, de modo que, o RH passa, então, a ser regido por normas, regras e procedimentos em nível operacional. Além disso, a política de recursos humanos é pensada a partir de cargos e carreiras, sendo elas fortemente verticalizadas e hierarquizadas, o que pode levar, assim, a máquina estatal a enfrentar diversas sobreposições de políticas de RH, devido ao fato de que cada organização conta com sua própria técnica administrativa desses recursos.

Em suma, assume-se, então, que nesse primeiro enfoque administrativo, a área de *Gestão de Recursos Humanos* (GRH) apresenta características descentralizadoras, com foco nos valores coletivos; estabilidade incondicional dos cargos e carreiras públicas; necessidade de diferenciação entre profissão e ocupação; e desenvolvimento de competências técnicas dos servidores públicos.

Em contrapartida, o segundo enfoque administrativo é baseado no modelo contemporâneo pós-burocrático da administração pública, de modo que, esse paradigma, tem por foco a utilização da *abordagem comportamental* no setor público. Logo, nessa outra perspectiva administrativa passa-se, então, a considerar a organização pública como um grupo social e a ser levantado como tema de discussão o comportamento organizacional. Ainda, as organizações, nesse enfoque, passam a apresentar informalidade; ênfase nas pessoas; delegação plena da autoridade nos órgãos públicos; confiança no pessoal e abertura dos sistemas institucionais; e a dar destaque às relações interpessoais dentro das entidades públicas (LONGO, 2007).

Em síntese, o autor argumenta que nessa abordagem, pensa-se, portanto, em recursos humanos com base nos valores individuais e coletivos do órgão público, de sorte que, a política de RH é, então, firmada nos princípios de carreiras, cargos e postos de trabalho (contratos); exhibe horizontalidade nos cargos e carreiras, concedendo, também, alta mobilidade de pessoal sem vinculação institucional; os cargos contam com atribuições mais amplas e de múltiplas áreas de especialidade;

exige capacitação permanente do pessoal; dissocia os conceitos de profissão e ocupação; o desempenho individual torna-se critério de desenvolvimento profissional; e a estabilidade nas carreiras passa a ser condicionada pelo desempenho apresentado pelo servidor público.

É possível observar que cada um dos dois enfoques administrativos, apresentados acima, se utiliza de um paradigma distinto da Gestão de Recursos Humanos (GRH). De modo que, o segundo enfoque evidencia o nível tático estratégico da organização, levando em consideração a função gerencial e a orientação estratégica dos recursos humanos nas instituições públicas; já o primeiro enfoque, se fixa nos conceitos burocráticos da máquina estatal, limitando os recursos humanos ao nível operacional das entidades públicas.

Posto tudo isso, Longo (2007) afirma que no século XX a função pública se utilizou unicamente do primeiro enfoque administrativo (modelo burocrático de gestão). Contudo, nesse mesmo século, a administração pública apresentou mais duas grandes abordagens de RH que operavam paralelamente a esse modelo de gestão.

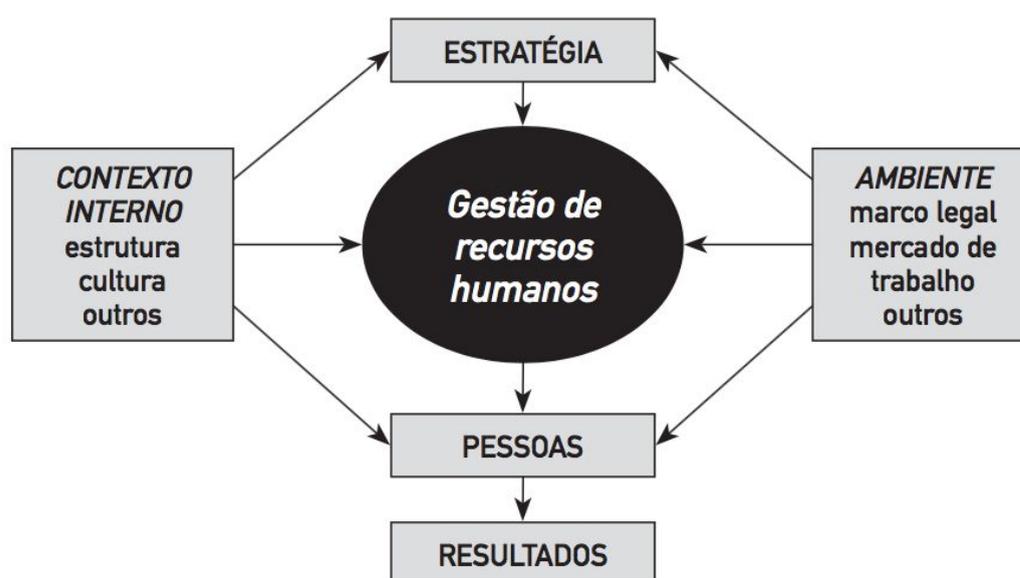
Em relação a primeira abordagem de RH, Longo (2007) aponta que essa apresenta o conceito de *função pública organizacional*, no qual o processo de formação profissional dos atores públicos se dá dentro de uma organização e exibe como principais características o recrutamento fechado de pessoal; a oposição a politização; e a presença de treinamento dos servidores dentro da própria instituição. Já a segunda abordagem assume a *função pública profissional*, que contém como principais aspectos o recrutamento de pessoal aberto – baseado na sociologia das profissões – e a necessidade de processos de certificação dos agentes públicos, que irão formalmente atribuir competências aos atores para o cumprimento das funções de determinados cargos.

Entretanto, a Gestão de Recursos Humano (GRH), de acordo com Longo (2007), não deve ser compreendida como abordagens ou paradigmas isolados, mas sim como um sistema integrado da gestão pública, cuja finalidade básica é a adequação das pessoas à estratégia de uma organização ou sistema

multiorganizacional, para que, assim, seja possível a produção de resultados que estejam em harmonia com as finalidades almejadas. Logo, é possível perceber claras diferenças entre os modelos de GRH e de RH com enfoque burocrático, como por exemplo: a existência de aspectos de incentivo ao encarreiramento do setor público e a presença de uma política de recursos humanos centralizada, que possa ser adaptada facilmente as demais organizações – características essas presentes no modelo de RH com enfoque burocrático e evitadas no modelo de GRH – (LONGO, 2007).

Assim, conclui-se que gerenciar recursos humanos, segundo Longo (2007), é não mais pensar a área dentro de uma abordagem operacional e sim gerir os seus subsistemas. De modo que, para o autor, o modelo integrado de gestão estratégica de recursos humanos pode ser representado conforme o esquema exposto na figura 3. Nesse sentido, nota-se que aspectos como estratégia organizacional, contexto interno da instituição, ambiente público, conjunto dos atores da organização e os resultados esperados da execução das atividades desses servidores públicos, são todos temas influenciadores e influenciados pela GRH dentro da administração pública.

Figura 3 – Modelo integrado de gestão estratégica de recursos humanos.



Fonte: Longo (2007).

Isso posto, Longo (2007) apresenta, então, três paradigmas que norteiam o papel que a Gestão de Recursos Humanos (GRH) assume na área pública. No que concerne ao primeiro paradigma, o autor declara que esse se baseia nos princípios de recursos humanos como *departamento de pessoal*, tema este já abordado ao longo dessa seção, e por isso, manifesta forte relação com as características da administração burocrática do século XX. Desse modo, é plausível considerar que a área de recursos humanos no setor público, guiada por esse modelo, assume um papel operacional dentro das organizações.

O segundo paradigma, por sua vez, resume-se ao papel de gerência assumido pelos recursos humanos no setor público, podendo, assim, ser facilmente relacionado aos fundamentos da administração burocrática do século XXI. Portanto, neste segundo enfoque norteador da GRH, a área de recursos humanos no setor público assume um papel gerencial nas instituições (LONGO, 2006).

Já o terceiro paradigma se refere à *gestão estratégica de pessoas*, de maneira que, as pessoas passam, então, a ser consideradas como elemento estratégico nas organizações públicas. Por fim, o autor afirma que, bem como o modelo de gestão, esse último enfoque ainda é pouco difundido no meio público e privado, além de ser mais facilmente percebido nas narrativas do que nas práticas institucionais.

Nessa conformidade, alicerçado nos conceitos dos três paradigmas de GRH abordados por Longo (2007), Selden (2010) afirma que todas as atividades que transpassam o enfoque de *departamento de pessoal* no setor público brasileiro ainda são consideradas como tendências e inovações de boas práticas em recursos humanos, pois a área de RH nas instituições estatais do país, até o presente momento, se mantém extremamente relacionada e aplicada conforme os parâmetros do primeiro paradigma de GRH – o paradigma de *departamento de pessoal*.

Além disso, em sequência ao detalhamento dos paradigmas de GRH supracitados, Longo (2007) menciona a existência de três papéis que a área de recursos humanos (RH) pode assumir no setor público. No que concerne ao primeiro papel, o autor assume que esse diz respeito a *função de gerência de equipe de*

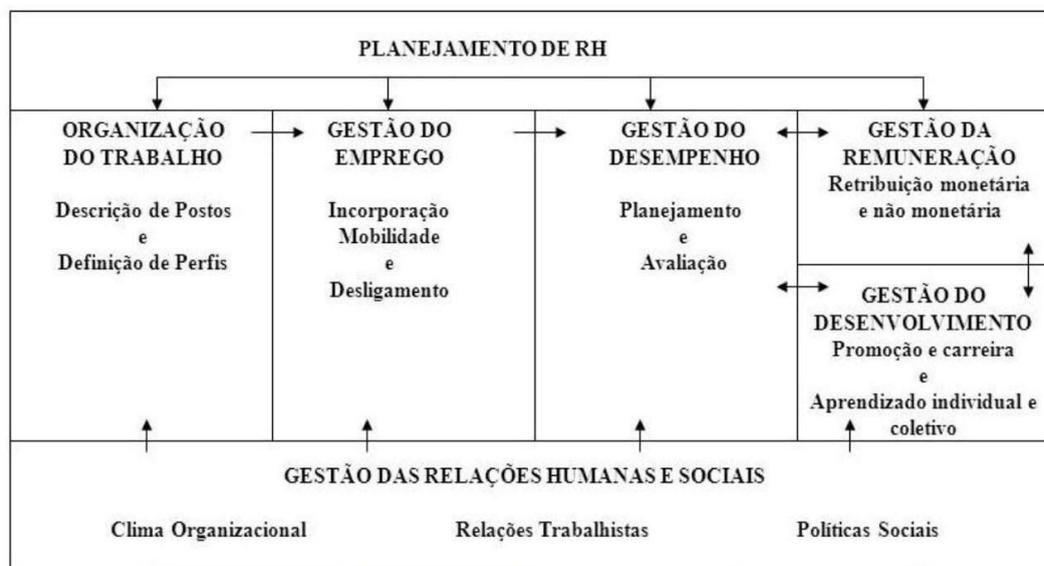
trabalho, abordando, então, questões de aplicação de normas e regras para os funcionários; geração de motivação nos servidores; preocupação com desenvolvimento individual; oferta de feedbacks ao pessoal no meio público; e até mesmo o próprio exercício do gerenciamento de recursos humanos.

Já o segundo papel, é o de *centro de recursos humanos nas organizações*, que têm como características: a presença de unidades descentralizadas de recursos humanos, de modo que cada instituição apresenta seu próprio sistema de RH; a existência de planejamento da força de trabalho; e o debate das questões de gestão de trabalho, qualidade de vida, relações laborais, organização do trabalho, gestão de desempenho, gerenciamento do desenvolvimento e da compensação nas entidades públicas.

Por fim, o último papel assumido pela área de RH no setor público, é o de *órgão central de recursos humanos do governo*, que trata sobre os temas de planejamento da força de trabalho da máquina estatal e gestão da compensação. Ademais, nesse enfoque do campo de RH, busca-se apresentar diretrizes gerais que assegurem o sistema de mérito, desempenho, qualidade de vida e relações laborais ao quadro de pessoal; e, também, objetiva promover a discussão das orientações de políticas salariais e redirecionamento da força de trabalho na área pública.

Entretanto, após toda a conceitualização, realizada por Longo (2007), dos papéis, paradigmas e aspetos que a área de Gestão de Recursos Humanos (GRH) assume no meio público, o autor afirma que a GRH não se resume somente a esses conceitos, de modo que, desdobra-se, ainda, em outros sete subsistemas que se conectam e se relacionam entre si, como apresentado na figura 4 e explanados a seguir.

Figura 4 – Subsistemas da gestão de recursos humanos.



Fonte: Longo (2007).

Longo (2007) assegura que os subsistemas são conjuntos de prioridades e objetivos básicos que orientam as políticas e práticas de GRH, de maneira que, quando esses operam e se relacionam corretamente, as estratégias e as necessidades organizacionais se alinham com as dos servidores que lá atuam. O autor ainda afirma que os sete subsistemas podem proporcionar alterações e até mesmo modernizações nos processos de recursos humanos caso se orientem nas demandas da instituição em questão.

No tocante ao primeiro subsistema, Longo (2007) declara que esse pode ser entendido como o *planejamento de recursos humanos* e seu objetivo principal é operar a verificação da necessidade quantitativa e qualitativa de RH que as organizações carecem em certo momento, além de fornecê-las ao menor custo. Dessa forma, os processos envolvidos nesse primeiro subsistema são: análise das necessidades brutas da instituição de recursos humanos; análise das disponibilidades atuais e futuras de RH na entidade pública; e análise das necessidades líquidas de recursos humanos e programação de medidas de cobertura para tais carências. Pode-se dizer então, que o subsistema de *planejamento de RH* pensa a partir do ponto de vista qualitativo e quantitativo da

demanda de recursos humanos de uma organização, com vistas a possibilitar a correta descrição e definição do perfil de pessoal requisitado, para assim, executar uma boa alocação da força de trabalho no órgão público.

O segundo subsistema, por sua vez, é a *organização do trabalho*, cujo intuito é definir as características e condições para o exercício de uma tarefa e precisar qual será o perfil do profissional que a executará. Assim, os processos envolvidos nesse segundo subsistema são voltados para a projeção dos postos de trabalho que abordam questões de descrição das atividades, funções, responsabilidades, objetivos e propósitos que a direção atribui a cada cargo. Logo, nota-se que aqui as caracterizações dos encargos devem ir além dos títulos, especializações técnicas e demais requisitos formais.

Já o terceiro subsistema é o *gerenciamento do emprego*, que tem como meta gerenciar as práticas e políticas de incorporação (entrada de pessoal); mobilidade; e desligamento de pessoal nas organizações públicas. No que tange a *gestão da incorporação*, Longo (2007) alega que essa visa administrar o acesso dos servidores ao cargo de trabalho, ocorrendo, assim, por meio de recrutamento (atração de pessoal), seleção (escolha de atores aptos ao cargo) e recepção (socialização do servidor a sua nova posição de trabalho) dos novos agentes públicos. Quanto à *gestão da mobilidade*, Longo (2007) afirma que essa busca orientar a movimentação dos servidores dentro da instituição de forma funcional (alteração das tarefas exercidas pelo pessoal) ou de forma geográfica (modificação do local de trabalho dos ocupantes de um cargo). Já referente a *gestão de desligamento* ou desvinculação, aplicam-se aí políticas de desligamento e de correção aos atores públicos quando necessário.

Em relação ao quarto subsistema, este se refere a *gestão de desempenho*, cujo objetivo principal é influenciar o desempenho das pessoas no trabalho, mantendo-o em alto nível e alinhando-o às prioridades organizacionais. Nesse sentido, o ciclo do gerenciamento de desempenho dos servidores públicos envolve: o planejamento da execução das atividades do pessoal, ocorrendo nesse momento a definição de pautas e padrões de desempenho que estejam sincronizados a

estratégia da instituição; o acompanhamento ativo da performance produtiva dos servidores; a avaliação do desempenho do quadro de pessoal, de modo a comparar os propósitos organizacionais aos resultados oferecidos pelos funcionários; e a oferta de retroalimentação ou feedbacks, para que se viabilize a elaboração de planos de melhoria da performance dos atores públicos.

Quanto ao quinto subsistema, segundo Longo (2007), esse diz respeito a *gestão da compensação* e tem como finalidade a promoção do gerenciamento de pagamentos de compensações (salários e bônus) e de benefícios não financeiros aos servidores públicos. Logo, os processos envolvidos nesse subsistema abordam questões como: realização de projetos de estruturas salariais que busquem alcançar a equidade financeira interna e externa a organização por meio da valorização dos cargos e da classificação dos postos de trabalho – de forma que, a compensação monetária ocorre, então, de acordo com a contribuição dada pelo ator para alcance dos resultados da instituição, além de também ser baseada nos níveis ou grupos salariais de cada servidor –; realização de projetos de retribuição monetária variável, ou seja, trata-se aqui da etapa de escolha do conceito a ser remunerado, do destinatário e da dimensão da faixa salarial; distribuição de benefícios não-monetários, como por exemplo: seguro de vida e auxílios; criação de mecanismos de evolução da remuneração global – relacionando, assim, a inflação incidente dos resultados referentes ao desempenho de pessoal na compensação salarial do trabalhador – e individual – vinculando, dessa maneira, a compensação monetária a antiguidade no cargo e desempenho de um funcionário –; além de buscar pela real execução da administração de salários em uma organização pública.

Com relação ao sexto subsistema, o autor o classifica como *gestão do desenvolvimento* e frisa que esse tem vistas a estimulação do desenvolvimento profissional dos servidores presentes na organização, de acordo com os seus potenciais individuais e/ou coletivos. Assim, esse subsistema de GRH articula as políticas de promoção e de progressão de carreiras dentro das instituições, e também, as políticas de formação ou treinamento de pessoal, que são destinadas ao

aprendizado individual e coletivo – esses necessários para a efetivação das metas da organização.

Por fim, o sétimo e último subsistema apresentado por Longo (2007) é a *gestão das relações humanas e sociais*, que procura realizar a gestão da relação existente entre os servidores e os órgãos públicos em que estão alocados. Assim sendo, o autor considera que esse último subsistema pode ser compreendido a partir da: gestão do clima organizacional, ao se basear nas políticas e práticas de comunicação e mensuração da satisfação grupal; gestão das relações trabalhistas – ao pensar-se em condições de trabalho e negociações coletivas –; e gestão das políticas sociais, essas relacionando-se, por exemplo, com questões de saúde laboral. Dessa maneira, segundo Longo (2007), tal subsistema apresenta maior amplitude que os demais subsistemas de GRH, pois somente nele pensa-se em pontos relativos ao ambiente de trabalho.

Portanto, após toda a conceitualização dos sete subsistemas, Longo (2007), em seus estudos, ressalta a importância da execução correta e do bom relacionamento entre os sete subsistemas para que, então, se alcance a eficácia da *Gestão de Recursos Humanos* em um órgão público.

Isso tudo posto, sabe-se que, além de Longo (2007), outros autores sugerem, em seus trabalhos, diferentes tipos de sistemas/subsistemas integrados de gestão de pessoas para serem utilizados pelas organizações públicas, tal como Omuro et al. (2015), que propõe um sistema integrado de GRH com vistas a alcançar a eficácia e eficiência da administração pública e que têm como foco a análise do processo de seleção e recrutamento de pessoal no meio público. Dessarte, esse novo modelo, segundo as autoras, deve se alinhar às normas e objetivos da instituição pública, de modo a relacionar o processo de seleção de pessoal ao planejamento estratégico e ao contexto organizacional.

Dessa forma, bem como consta no Decreto nº 52.833 de 2008, que embasa o sistema proposto por Omuro et al. (2015) – cujo objetivo é a organização da área de gestão de pessoas no Governo do Estado de São Paulo –, o campo de RH em uma instituição pública deve ser capaz de executar as funções de: planejamento e

controle; análise e estudos salariais; seleção e recrutamento de pessoal; desenvolvimento e capacitação dos recursos humanos; e composição e cumprimento da legislação do quadro de pessoal.

No que tange ao processo de *seleção e recrutamento de pessoal*, Omuro et al. (2015) relatam três passos importantes desse modelo de GRH vinculado à essa etapa nas organizações. O primeiro tópico, segundo as autoras, trata a respeito da *percepção da necessidade de pessoal* de uma instituição pública, a qual deve ser mensurada através do contexto da organização para que se obtenha a sua real demanda de servidores. Assim, o órgão consegue programar, de forma eficiente, o ingresso de atores por meio dos concursos públicos. Ainda, a área de seleção e recrutamento deve ser capaz, não apenas, de mensurar o déficit de pessoal, mas também de analisar a necessidade de exclusão e formação de cargos conforme as atividades desempenhadas por cada setor, considerando, ainda, o perfil preciso para cada cargo público.

O segundo ponto relevante na GRH quanto a etapa de *seleção e recrutamento de pessoal* é a *gestão de competência*, mais especificamente ao que se refere as atribuições determinadas aos cargos, envolvendo, dessa forma, as aptidões, habilidades e conhecimentos requisitados para o alcance da eficiência do serviço. Segundo Omuro et al. (2015), em empresas privadas a seleção dos funcionários ocorre por meio de entrevistas, dinâmicas de grupo e análises de currículo, tornando-se, então, possível selecionar candidatos aptos e que tenham o perfil desejado para o cargo. Já no meio público, devido as normas constitucionais rígidas que o guia, a seleção e recrutamento de pessoal adequado para o trabalho ocorre por meio: do alinhamento entre a definição do perfil desejado e da área requerente; da especificação de requisitos de provimento na lei da carreira; e da aprovação do candidato em concurso público.

Já o terceiro ponto crítico desse estágio diz respeito ao *edital do concurso público*. Para as autoras, o desenvolvimento do edital do processo seletivo pode ser dividido em dois momentos. De modo que, o primeiro momento se caracteriza pela realização de um esboço da prova, que deve abranger questões que verifiquem o

nível de conhecimento do candidato sobre tarefas cotidianas e se o participante atende as competências requeridas pela instituição; e o no segundo momento, há a aplicação de um curso de formação da carreira – caso esse faça parte da etapa de seleção de pessoal do cargo em questão – que deve avaliar o desempenho dos participantes, com base nas competências demandadas dos candidatos e nas necessidades da organização.

Por fim, vale mencionar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Pdrae), desenvolvido por Luiz Carlos Bresser Pereira em 1995. A Pdrae, bem como os modelos citados ao longo desse capítulo da revisão de literatura e operacionalização conceitual, busca criar um sistema de GRH cuja finalidade é atingir a eficiência e eficácia das organizações pública, e para tal, sugere-se que as atividades do aparelho do Estado sejam divididas em quatro setores, quais sejam: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado (MORAES, 2017). Além disso, esse plano diretor tem o objetivo de tornar a área de recursos humanos, no tocante ao regime jurídico de pessoal, menos rígida, de maneira que, o núcleo estratégico, passe então, a ser ocupado por servidores estatutários; e a administração indireta e os serviços operacionais sejam munidos por empregados celetistas (BRASIL, 1995).

Em suma, de acordo com o texto da Pdrae (BRASIL, 1995), a *Nova Política de Recursos Humanos*, tem como foco a profissionalização da administração pública e, devido a isso, passa, portanto, a orientar: o recrutamento e a seleção de novos servidores públicos; o crescimento das carreiras; a capacitação de pessoal; o incentivo remuneratório associado ao desempenho profissional dos trabalhadores e o estabelecimento de carreiras compatíveis com as necessidades atuais do aparelho do Estado.

Tudo isso posto, o presente trabalho de pesquisa se utiliza dos sete subsistemas de Gestão de Recursos Humanos, apresentados por Longo (2007), como base para a realização do exame das etapas de implementação da carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS), sendo essas aqui subdivididas nos estágios de: *recrutamento e seleção; recepção e incorporação; e período*

pós-estágio probatório – conforme ilustrado no modelo analítico presente na seção 1.4 dessa dissertação.

2.2.2. Análise Crítica do Sistema Atual de Recursos Humanos no Brasil

Ao longo da realização de pesquisas científicas voltadas ao estudo da implementação dos princípios de RH e GRH na área pública brasileira, e também baseado nos preceitos apresentados pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, constatou-se que os subsistemas desenvolvidos por Longo (2007) e os conceitos da Pdrae podem enfrentar diversos desafios para sua implementação no setor público (CAMÕES, 2013; COELHO, 2015; MORAES, 2017; PACHECO, 2010).

Segundo Pacheco (2010b), o primeiro desafio enfrentado pela GRH para a sua implementação no Brasil, é a presença da rígida estabilidade e do regime previdenciário garantidos aos trabalhadores, permitindo, assim, a aposentadoria integral desses atores no ambiente público. O segundo desafio, trata da existência do corporativismo institucional, definido pelo exercício de pressões, por parte dos servidores públicos, com vistas a obtenção de extensões de determinados benefícios a todos os seus associados.

O terceiro diz respeito ao princípio da profissionalização proposto pelo Pdrae, em que, em teoria, as bonificações monetárias devem ser baseadas no desempenho obtido por meio de *avaliação do desempenho individual* do agente público. Porém, segundo a autora, tal prática é quase inexistente no setor público brasileiro, de modo que, a *avaliação de desempenho* dentro da GRH, assume, então, um papel de instrumento puramente formal nas organizações públicas.

Por fim, a *etapa de ingresso* dos servidores no meio público é um dos ramos da GRH que mais enfrenta dificuldades, devido ao fato de este ocorrer por meio de concurso público (COELHO, 2015; MORAES, 2017).

Nesse sentido, Pacheco (2010b) afirma que os concursos públicos ainda não se modernizaram o suficiente para que estejam aptos a acompanhar as necessidades atuais da área pública. Além disso, a seleção de atores para o setor público ainda é realizada por intermédio dos métodos de aplicação de provas e

apresentação de títulos; todavia, segundo a autora, esses instrumentos só são capazes de mensurar o conhecimento formal dos candidatos, sendo ainda inaptos a estimar a capacidade dos candidatos de comunicação, organização, habilidades, motivação e compromisso com os valores da máquina pública.

Seguindo essa mesma lógica, Coelho (2015) ressalta que os erros presentes na etapa de ingresso dos servidores no setor público fazem parte de um ciclo de retroalimentação que demonstra a disfuncionalidade do instituto do concurso público brasileiro. Segundo o autor, a baixa presença de *ethos* público na área é produto das falhas que ocorrem no processo de ingresso dos funcionários aos seus cargos, o que leva a esses candidatos a se tornarem “concurseiros” – buscando, assim, apenas a estabilidade dos serviços públicos e bons salários – de forma que, esses estão cada vez menos preocupados com a vocação para a área pública. Sendo assim, nesse caso, é possível verificar a desintegração do terceiro subsistema de Gestão de Recursos Humanos – *o subsistema de ingresso no serviço público*.

Coelho (2015) ainda afirma que o modelo de concurso público brasileiro atual tende a apresentar um edital, muitas vezes, voltado para a efetivação das questões formais dos cargos e das carreiras públicas e menos atento a descrição das atribuições profissionais dessas posições. Desse modo, a divulgação desse tipo de edital, acaba resultando na inscrição de um grande número de candidatos que já estavam se preparando para outros certames e, até mesmo, que não atendem ao perfil desejado pela organização para o cargo.

Nota-se que os desafios enfrentados para a implementação da GRH no Brasil demonstram dificuldade em encontrar soluções dentro da máquina pública. Constata-se que a GRH encara certos bloqueios quanto ao debate de assuntos críticos de forma proativa, tal como versado por Marconi (2005), que analisa criticamente as práticas presentes na administração pública brasileira, bem como o recrutamento de pessoal, a formação de carreira e avaliação de desempenho dos servidores. Segundo o autor, a GRH, então, funciona de forma reativa e emergencialista, priorizando as atividades rotineiras e emergenciais da área, o que resulta na secundarização das suas atividades estratégicas, como o gerenciamento

de pessoal; e a definição de políticas de contratação, capacitação e remuneração dos servidores.

Considerando o papel que os princípios da GRH exercem nas organizações e a complexidade em implementar os seus conceitos no ambiente público como tópicos relevantes, a OCDE, em seu relatório de 2010, analisou os métodos de seleção de pessoal usados no serviço público em trinta e seis (36) países, incluindo o Brasil, e conclui que, a fim de evitar erros de recrutamento, o governo brasileiro necessita aperfeiçoar os instrumentos utilizados nessa etapa. Conforme presente no relatório, o Estado brasileiro precisa implementar práticas de seleção de pessoal que meçam as habilidades, aptidões e experiências dos candidatos, o que impulsionaria a aplicação da *gestão estratégica* no setor público e, assim, melhoraria a qualidade da administração do trabalho de seus servidores (OCDE, 2010). Porém, tais atividades ainda não são totalmente implementadas na máquina pública brasileira, haja vista que a grande maioria dos processos seletivos limitam-se a aplicação de provas de múltipla escolha, o que apenas afere os conhecimentos acadêmicos dos candidatos. Sendo assim, segundo a OCDE (2010), a utilização única desse método de seleção, pode implicar em graves erros de recrutamento de pessoal, pois, ao não verificar as aptidões, conhecimentos e até mesmo o perfil dos profissionais escalados para as atividades, tais pontos podem apresentar incompatibilidade com o que era esperado pelas organizações.

Por fim, entende-se, então, que a etapa de ingresso de pessoal no serviço público brasileiro ainda é debilitada, o que acaba inflexibilizando a máquina pública, e dessa maneira, impossibilita sua modernização e a evolução da qualidade da entrega dos serviços públicos à população; e também afeta, de forma generalizada, o ciclo da GRH no meio público – ciclo esse composto pelas etapas de seleção e recrutamento; treinamento e desenvolvimento; alocação; e avaliação de desempenho de pessoal – (COELHO, 2015; OCDE, 2010; PACHECO, 2010b).

2.2.3. Fragmentação da Gestão de Recursos Humanos no Brasil e Desintegração do Processo de Política Pública

Após toda a análise realizada na seção anterior, ainda há outros fatores que levam a desintegração dos subsistemas de GRH e dificultam a sua implementação no setor público, tal como a fragmentação do processo das políticas públicas integradas de gestão, sendo essa percebida tanto em atividades-fim como em atividades-meio (MORAES, 2017).

Nesse sentido, Martins (2004a) acredita que a desintegração de um programa público se dá devido a falta de coordenação, coerência e consistência em suas etapas de formulação e implementação. Em virtude disso, considerando que a gestão pública contemporânea se encontra em um meio complexo, o autor desenvolve uma teoria que auxilia na identificação dos fatores que proporcionam o alcance da eficácia, efetividade e eficiência dessas políticas (MARTINS, 2004b) – a teoria da *fragmentação de políticas públicas*.

Dessarte, nessa teoria proposta por Martins (2004b), alguns elementos estruturais são apresentados como influenciadores da taxa de fragmentação e/ou integração da política pública, tais como: *a liderança executiva; a estratégia; o ajustamento mútuo; a estrutura; os processos; e as pessoas*. Porém, é preciso ressaltar que, os processos de formulação e implementação de programas públicos são, naturalmente, sujeitos a fragmentação, mas também são passíveis de convergência. Sendo assim, uma integração eficaz dos projetos públicos só é possível através da aplicação de arranjos de coordenação, que envolvem a instituição de papéis, regras e incentivos para tais políticas (MARTINS, 2004b).

No que se refere a *liderança executiva*, Martins (2004a) assegura que esse atua como um fator de incorporação, sendo, então, representado pelo principal líder executivo da organização. De modo que, para o autor, a autoridade principal da instituição assume um papel fundamental nas negociações de políticas públicas, devido ao fato de que esse ator exerce influência sob seus liderados; e é capaz de administrar coalizões e de alocar os recursos necessários para o alcance dos objetivos propostos pelo programa público.

A *fragmentação de políticas públicas – estratégia* –, é classificada como um elemento de integração, representa a missão e a visão da organização, além de exibir os planos, programas e ações que serão aplicados com vistas a alcançar esses objetivos da instituição. A *estratégia* introduz nas políticas públicas fatores como: explicitação de projetos; posicionamentos e/ou planos de governo; e elementos da gestão estratégica. Em face disso, partindo do conhecimento de que todos os componentes supracitados se fazem presentes nos processos de implementação, monitoramento e avaliação de programas públicos, o autor assegura que a *estratégia* deve ser capaz de entender em que medida um projeto público e um sistema de planejamento e gestão conseguem influenciar na convergência de políticas públicas participantes de um mesmo subsistema.

O *ajustamento mútuo* versa a respeito da cooperação existente entre o trabalho dos agentes formuladores e dos atores implementadores de programas públicos, sem que seja preciso sofrer a influência de arranjos formais de coordenação e nem do direcionamento de um líder. Este se subdivide em duas subcategorias: o *ajustamento adaptativo* e o *ajustamento manipulado*. No que diz respeito ao *ajustamento adaptativo*, normalmente, ocorre de maneira não-negociada, ou seja, acontece de forma espontânea. O *ajustamento manipulado*, se dá quando a coordenação entre os atores é negociada, sendo, então, necessário a criação e a distribuição de valores e de acordos para que, assim, o trabalho desses agentes seja feito de maneira coordenada e ajustada (MARTINS, 2004a).

No tocante ao quarto fator de fragmentação – *estrutura* –, de acordo com Martins (2004), esse remete ao agrupamento de unidades e à estrutura hierarquia da organização pública, de modo que, esses componentes exercem influência sob o *ajustamento vertical* e *horizontal* da organização, e ainda, podem dificultar ou favorecer a integração da política pública. O *ajustamento vertical* refere-se ao desenho da instituição, no sentido da representação das relações entre os níveis hierárquicos da organização; e o *ajustamento horizontal* trata a respeito da coordenação do órgão público, seja por meio de: ajustamento mútuo; supervisão direta; ou padronização dos processos, dos resultados e das habilidades dos atores

(MARTINS, 2004a).

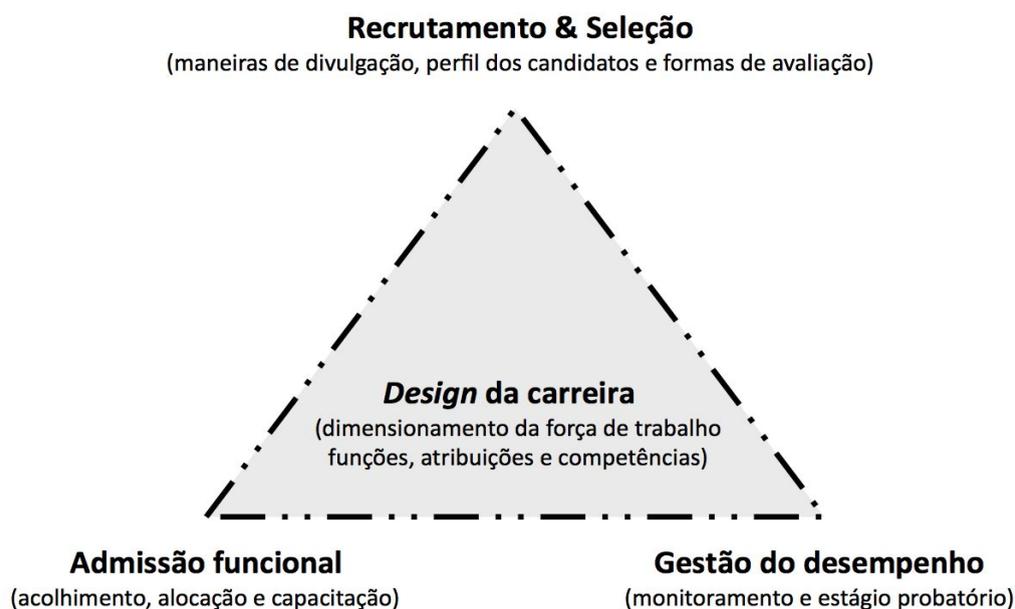
Quanto ao quinto fator de integração – *processos* –, o autor frisa que esse é composto por sequências de atividades de *inputs* e *outputs*, que buscam ofertar produtos e serviços aos programas públicos. Dessarte, Martins (2004a) afirma que os processos presentes nos estágios de formulação e implementação necessitam ser coordenados para que possam realmente gerar a integração das políticas públicas, seja ela por intermédio da *padronização dos processos* (estabelecendo modelos de procedimentos e tarefas a serem seguidas); da *padronização dos resultados* (exigindo clareza dos produtos apresentados pelos atores envolvidos); ou da padronização das habilidades dos agentes participantes nessa etapa.

Por fim, o último fator de fragmentação diz respeito às *pessoas*, mais especificamente ao quadro de pessoal envolvido na formulação e implementação dos programas públicos; de forma que, segundo o autor, esses atores devem compartilhar dos mesmos valores, crenças e opiniões para que, então, seja possível alcançar a integração da política. Martins (2004) ainda argumenta que, quanto maior for a quantidade de comunidades epistêmicas em uma organização – ou seja, conjunto de pessoas que compartilham das mesmas missões, valores, crenças e opiniões – e quanto menor for a relação entre esses grupos dentro de um subsistema de políticas públicas, maior será a chance de haver uma fragmentação no projeto público.

Isso tudo posto, baseando-se nos desafios enfrentados pelos subsistemas de GRH para sua implementação na área pública (conforme apresentado na seção anterior desse trabalho) e também no conceito da *teoria da fragmentação das políticas públicas* a pouco abordada, a figura 5 busca representar a desintegração e a fragmentação dos subsistemas de Gestão de Recursos Humanos dentro do modelo de ingresso de pessoal no setor público, sendo essa notada por meio da desconexão entre as práticas de GRH sugeridas pela literatura da área e a realidade dos concursos públicos (COELHO, 2015). Nessa conformidade, as linhas pontilhadas da seguinte figura (5) sugerem a presença de rupturas entre os processos do subsistema de *gerenciamento do emprego* (subsistema 3 da GRH), o

que, segundo Coelho (2015), resulta no desenvolvimento de diversas consequências no meio público.

Figura 5 – Subsistemas no ingresso no serviço público.



Fonte: Coelho; Menon (2018)⁴

O autor afirma que a imagem a cima representada (5) simboliza a integração dos subsistemas de ingresso de pessoal no setor público, abrangendo, então, os processos de seleção dos futuros servidores; alocação; treinamento e desenvolvimento dos candidatos selecionados; acompanhamento do estágio probatório; e avaliação de desempenho de pessoal. Logo, o desalinhamento dessas etapas leva à continuação dos obstáculos e desafios enfrentados pelo sistema do concurso público no Brasil e à redução gradativa da qualidade do processo de seleção de pessoal no setor público (COELHO, 2015).

Compreende-se, então, que a aplicação adequada da GRH no ambiente público torna o Estado mais eficaz; fornece, até certo ponto, governança e autonomia ao agente público – pelo fato de passar-se a considerar, a partir desse modelo de gestão, às necessidades dos servidores e por enxergá-los como parte relevante no processo de tomada de decisão das políticas de recursos humanos –; transforma os funcionários públicos em atores responsáveis por suas ações e

⁴ Figura já anteriormente utilizada em Coelho (2015).

decisões; descentraliza a máquina estatal; e segundo Bresser (1996), a utilização da função *gerencial de recursos humanos* na área pública pode, até mesmo, levar à reforma estrutural da organização do Estado.

Por fim, Coelho (2015) frisa que a fragmentação dos subsistemas de políticas públicas, no tocante às etapas de formulação e implementação, e a desintegração da Gestão de Recursos Humanos, pode resultar na alta rotatividade e evasão dos servidores públicos, além de deturpar o processo de ingresso desses atores no setor público.

Assim, tendo em vista o aparato conceitual aqui levantado a respeito da área de Recursos Humanos na administração pública, da desintegração dos seus subsistemas e da teoria da *fragmentação das políticas públicas*, busca-se, neste presente trabalho de pesquisa, relacionar os conceitos teóricos trazidos por Longo (2007), Martins (2004) e Coelho (2015) às características da carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS), de forma a perceber a maneira pela qual os subsistemas de recursos humanos podem interferir no sucesso ou fracasso da implementação desse cargo, bem como identificar se há aí a presença de desintegração de algum dos subsistemas de GRH. Ademais, investiga-se, também, se há presença das características dos subsistemas de GRH no perfil da construção da carreira de ATPS e na atuação de seus profissionais.

2.2.4. A Gestão Social no Governo e as Carreira do Ciclo da Gestão no Brasil

O termo *gestão*, no início do século XX, era entendido a partir do princípio capitalista – princípio esse que considera o valor do capital superior ao valor do trabalho –. Sendo assim, essa expressão era destinada a representar a operacionalização, gerenciamento, controle e maximização produtiva do mercado/organização. Porém, tal compressão e a utilização da *gestão* baseada nesse princípio, pode levar a diversos tipos de repercussões sociais e econômicas nas instituições e até mesmo na sociedade (ARAÚJO, 2012).

Deparando-se, então, com essas consequências socioeconômicas, o termo *gestão* deixa de se resumir apenas a antiga definição e adota um conceito

polissêmico, de modo que, esse não se refere mais somente ao gerenciamento – o “fazer gestão” – de uma organização e de seus programas, mas também diz respeito à busca do “por que e para que fazer gestão”, com o objetivo de compreender as relações sociais que rodeiam as instituições. Dessa maneira, nota-se que a *gestão* busca alcançar a lógica capitalista, bem como, entender a lógica pública, política e social de um órgão (ARAUJO, 2012).

Ainda nesse sentido, Araújo (2012) frisa que, nesse momento, a *gestão* não é mais pensada apenas como um simples modo de operação mas passa a ser vista a partir de suas finalidades e objetivos. Desde então, estudiosos se utilizam das *práticas de gestão* para alcançar mudanças societárias, e por isso, o termo *gestão* é somado ao adjetivo *social*, gerando, assim, o termo *Gestão Social*. Portanto, essa nova expressão pode ser entendida como um conceito polissêmico pós-moderno, com tendências interdisciplinares e que emerge devido a demandas provenientes da implementação de políticas sociais na América Latina, sob influência de entidades internacionais relacionadas a ONU (ARAUJO, 2014).

Em vista disso, segundo Dowbor (2010), a *Gestão Social* surge com o intuito de superar a distinção existente entre o gerenciamento dos atores que estão focados na realização dos processos econômicos de uma instituição e os agentes que concentram seus trabalhos na busca pela transformação e geração de impactos sociais e ambientais para que, assim, seja possível alcançar uma sociedade “justa”. Com isso, é possível notar que um dos principais objetivos dessa nova categoria de gestão (a *Gestão Social*) é a consolidação da democracia no âmbito público (ARAUJO, 2012), sendo esse princípio igualmente assegurado por Cançado, Tenório e Pereira (2011) em seus trabalhos, onde indicam que a *Gestão Social* pode ser assimilada como a ação de tomada de decisão coletiva sem coerção, essa baseada na inteligibilidade da linguagem e no diálogo.

Porém, Araújo (2012) destaca que a *Gestão Social* não pode ser guiada conforme os padrões da administração taylorista, cujo lema é “produzir mais com menos”, de modo a garantir maior lucro e produtividade à organização/mercado. Fundamentando-se no mesmo pensando, Dowbor (2010) menciona que tal

alinhamento de padrões não deve ocorrer devido ao fato de que a *Gestão Social* é uma forma de coordenação integrada da sociedade, e por isso, essa categoria de gestão não se refere somente à administração dos problemas sociais e ambientais existentes, mas diz respeito também à articulação de todo o conjunto socioeconômico do Estado. Dessarte, a *Gestão Social* assume, então, o papel de gerência das questões societárias e coletivas estatais, deixando, assim, de coordenar unicamente as questões individuais e lucrativas do Estado, conforme ditava o conceito tradicional de gestão da administração pública.

Logo, conclui-se que a *Gestão Social* ainda é um conceito polissêmico e em formação (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008), podendo, então, apresentar diferentes interpretações conceituais. Ademais, baseando-se no levamento semântico do termo, realizado por Cançado (2014), a *Gestão Social* pode ser compreendida como: gestão de políticas públicas sociais (RIZZOTTI; NISHIMURA, 2006); gestão democrática das organizações do terceiro setor (CARMO; SILVA; FONSECA, 2009); gestão ambiental (SASAKI; SOUZA, 2006); gestão democrática do desenvolvimento territorial (DALLABRIDA, 2006); e responsabilidade socioambiental (WANDERLEY, 2008) - ou seja, toda e qualquer atividade de *gestão* que não se enquadre nos padrões da gestão tradicional passa a ser considerada como *Gestão Social* nas instituições (CANÇADO, 2011).

Todavia, a grande polissemia empregada ao termo leva a alguns pesquisadores a temerem por sua banalização (FRANÇA FILHO; CANÇADO, 2003; PEREIRA; TENÓRIO, 2011). Devido a isso, a *Gestão Social* enfrenta, até os dias da escrita dessa dissertação, a tentativa da legitimação do seu conteúdo, buscando, assim, delimitar-se como um campo de conhecimento e desenvolver um conceito que ilustre todo o seu significado (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013).

É, então, somente entre o século XX e XXI no Brasil, que a prática da *Gestão Social* se institucionaliza, e com isso, suas atividades se vinculam fortemente a execução das políticas de sustentabilidade, território e de desenvolvimento no ambiente público (ARAUJO, 2012). Sendo assim, a *Gestão Social*, nesse momento, passa a ser classificada como uma estratégia política com vistas a dar sentido e

reconhecimento a questões sociais – que até então estavam dispersas no setor público brasileiro –, trazendo a esse novo campo o exercício de busca pela eficácia e eficiência do gerenciamento desses programas (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008; ARAUJO, 2012).

Já a partir dos anos 1990, houve uma limitação dos recursos vinculados às políticas de proteção social por parte do Estado brasileiro, o que gerou inúmeros problemas sociais no país. Desse modo, muitas movimentações sociais passaram a demandar pela diminuição e pela ação provedora/reguladora da máquina estatal, bem como, pelo estabelecimento de “novas” relações de parceria do Estado com a sociedade civil (ARAÚJO, 2012). Nessa conformidade, segundo Araújo (2012), é nessa época que a discussão sobre a ampliação do espaço público, democracia e cidadania – com foco nas questões de privatização, publicização, focalização e universalização das políticas sociais – se tornou mais frequente.

Assim, a partir da percepção da importância da *Gestão Social* no meio público e devido a busca pelo estabelecimento do diálogo entre o setor público, a sociedade civil e a institucionalização das práticas sociais, um novo campo de atuação pública surge – esse intitulado como carreira de *gestor social* (ARAÚJO, 2012). De sorte que, conforme cita Araújo et al. (2010), o *gestor social* é um ator destinado a realizar o planejamento e a gestão das mudanças públicas-sociais no meio estatal, com o intuito de reduzir os impactos sociais sofridos pela população – vale ressaltar que o que se espera das atribuições e da atuação desses atores são aspectos totalmente distintos do que é almejado das atividades dos *gestores públicos* –.

Nesse sentido, Araújo (2012) afirma que, a *Gestão Social*, tal como o gestor social, administram, mais especificamente, políticas que abordam questões de: desigualdade; pobreza; exclusão social; direitos humanos; direitos sociais; proteção social; oferta à saúde; assistência social; educação e cultura.

Posto isso, Carvalho (2012) declara que a *Gestão Social* não se limita apenas à gerência técnico-administrativa de programas e políticas sociais, mas refere-se, de maneira geral, ao ato de governança desses programas, de maneira a intervir: na qualidade dos bens e serviços ofertados pelo Estado à sociedade civil; na cultura

política do fornecimento de programas sociais; nas prioridades da agenda política; nas etapas de tomada de decisão e implementação dos programas sociais; e nos processos de adesão da sociedade civil às essas políticas. No entanto, em virtude de Araújo (2012) não compactuar com o pensamento de Carvalho (2012), o autor considera que a *Gestão Social* se resume, então: a um espaço de interação socioestatal; a uma possibilidade de ampliação do espaço público; e a um elemento mediador das relações entre a sociedade civil e área pública.

Ainda, outra questão amplamente explorada quanto à *Gestão Social* é o seu entendido como um paradigma, campo ou área de conhecimento (ARAUJO, 2012). Por um lado, há autores que frisam a necessidade da *Gestão Social* buscar novos paradigmas para que, assim, ela se consolide como campo de conhecimento (DOWBOR, 1999); outros, afirmam que o campo da *Gestão Social* permanece em construção (cf. FRANÇA; FILHO, 2003; FISCHER, 2002; FISCHER; MELO, 2006; ARAUJO et al., 2010); há estudiosos, inclusive, que acreditam que além desse ser um campo em processo de construção, é necessário também haver uma mudança paradigmática para que, só então, seja possível a sua consolidação (GIANELLA, 2008); e, em contrapartida, existem pensadores que alegam que a *Gestão Social* já está consolidada como um campo de conhecimento científico (CANÇADO, 2011).

Em suma, percebe-se que a *Gestão Social* tem se consolidado, institucionalmente, cada vez mais nos campos das práticas, conhecimentos e atuação profissional no Brasil, de maneira que diversos fatores contribuem para isso, tais como: o crescente interesse e a realização de pesquisas e programas de formação na área; a busca pela *gestão democrática e participativa* nas organizações públicas; e a criação da carreira pública de Desenvolvimento de Políticas Sociais (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009).

Portanto, à vista de toda a discussão referente a *Gestão Social* no Estado brasileiro, tem-se a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no ano de 2004 (durante o primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva); a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004); e a aprovação da Norma Operacional Básica (NOB/Suas, 2005), como representações dos

avanços na propagação do novo modelo de *gestão pública* no país (ARAÚJO, 2017). De modo que, nesse novo modelo, torna-se perceptível o caráter descentralizador assumido pelo poder estatal e o exercício de colaboração mútua realizado entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal em ações conjuntas, com o objetivo de construção de novas burocracias e medidas de gestão que estejam alinhados com a governança pública e com as convicções da *Gestão Social* (ARAÚJO; CRUZ, 2013).

Sendo assim, devido ao fato cargo de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS) fazer parte do nicho das carreiras de *Gestão Social*, a compreensão desse conceito se faz fundamental para guiar o presente trabalho de pesquisa durante as análises das atribuições desses atores, além de possibilitar o entendimento de como ocorreu a etapa de implementação dessa carreira.

Por fim, apoiando-se, então, em todo o aparato teórico e conceitual aqui apresentado, o próximo capítulo dessa dissertação expõe a descrição e análise dos resultados percebidos ao longo dessa pesquisa.

3. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Este capítulo tem como objetivo descrever e analisar, de maneira profunda, os dados obtidos ao longo das pesquisas documentais, bibliográficas e também por meio das entrevistas semi-estruturadas realizadas com os atores mencionados na seção 1.4 deste trabalho. Desse modo, estas análises serão desenvolvidas a partir do modelo analítico indicado no início dessa pesquisa, o qual é subdividido em três áreas: Recrutamento e Seleção; Recepção e Incorporação; e Período Pós-Estágio Probatório dos servidores da carreira de ATPS. Assim, no primeiro momento da verificação dos dados, serão investigados os processos referentes ao concurso público; posteriormente, será verificada a recepção e incorporação dos atores aprovados no processo seletivo do cargo; por fim, será examinado o momento atual vivenciado pelos ATPS no meio público.

Vale, ainda, evidenciar que, por se tratar de uma carreira pública recente e por haver poucas pesquisas científicas relacionadas à ocupação dos ATPS (FERREIRA, 2016; SOARES; BARATA; ROCHA, 2014), grande parte dos dados apresentados aqui são baseados nos documentos disponibilizados pelos próprios atores da carreira, nas normativas disponíveis no sítio da Presidência da República, e também nas informações obtidas por meio das dez (10) entrevistas semi-estruturadas realizadas ao longo da redação desta dissertação (roteiro disponível no Apêndice A).

Isso posto, as investigações serão desenvolvidas por meio da descrição e da comparação dos dados percebidos da implementação da carreira de ATPS com os preceitos dos sete subsistemas de GRH abordados por Longo (2007) (cf. seção 2.2.1).

3.1. Recrutamento e Seleção

A carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS), tal como exposto na introdução deste trabalho, foi instituída pela Lei nº 12.094, de 19 de novembro de 2009. Nesse período, o Brasil se encontrava no segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva e vivia um momento de valorização das políticas sociais por

parte do governo federal; no entanto, o Estado não contava com um quadro de pessoal capacitado e vocacionado à gestão desses programas. Conforme mencionado em entrevista pelo entrevistado nº1, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) – principalmente as Secretarias Extraordinárias para Superação da Extrema Pobreza e Combate à Fome – não possuía atores aptos a atender a parte técnica da implementação de suas políticas públicas. Também o Ministério da Saúde (MS) apresentava *déficit* em seu quadro de funcionários, sobretudo devido à aplicação, em 2008, de um termo de ajustamento de conduta entre a União e o Ministério Público Federal, visando à substituição dos agentes irregularmente terceirizados (via contrato com organismos internacionais) das instituições públicas brasileiras por servidores públicos. Nesse sentido, o entrevistado nº1 indica que

Por causa da falta de força de trabalho, o Ministério do Planejamento (atual Ministério da Economia), passou a lotar esses órgãos (MDS e MS) com Gestores (EPPGGs). Nós (MPOG) começamos a notar, então, que havia uma carreira posicionada no campo estratégico, mas não tinha uma força de trabalho que a auxiliasse na parte técnica da cadeia das políticas sociais, e isso, sobrecarregava esses EPPGGs, porque eles tinham que cuidar tanto da parte estratégica quanto da parte técnica dessas políticas.

Percebeu-se, então, que não havia, no leque de carreiras da máquina pública, um cargo dedicado a atuar na parte técnica das políticas sociais. Foi a partir daí que (como mencionado pelo entrevistado nº 1 e presente na EM nº23/2008) Paulo Bernardo Silva, então Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, encaminhou à apreciação do Congresso Nacional, no dia 21 de fevereiro de 2008, o projeto de lei da carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais (PL 3452/2008) – composta pelos cargos de Analista Técnico de Políticas Sociais e de Analista de Infraestrutura –, com vistas a suprir a demanda de pessoal com perfil adequado à gestão técnica dessas políticas e programas no governo federal.

Após a instituição da carreira de ATPS no ano de 2009, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG, atual Ministério da Economia), sob a orientação e supervisão da ministra Miriam Belchior, ficou incumbido de desenvolver o edital e a prova do primeiro processo seletivo do cargo, bem como de pensar qual seria o perfil desejado dos atores que viriam a ocupar essa posição.

A ministra (Miriam Belchior) queria ter o controle da realização do primeiro concurso de ATPS, para que essa carreira pudesse ter o “mínimo” de identidade; só que, tecnicamente, isso não era possível porque na lei (nº12.094/2009) dizia que a competência do desenvolvimento do processo seletivo da carreira ficava a cargo de cada ministério contemplado. Então, a gente (MPOG) acabou desenvolvendo uma interpretação, junto da nossa consultoria jurídica, que entendia que: por portaria todos os ministérios que fossem contemplados nesse primeiro concurso de ATPS deveriam delegar para o Ministério do Planejamento a atribuição de realizar o edital e a prova deste processo seletivo. (ENTREVISTADO nº1)

Sendo assim, com o intuito de contemplar por meio de um único concurso público todos os ministérios e secretarias requerentes desses novos servidores, o MPOG, por sugestão da ministra Miriam Belchior, desenhou um modelo de edital e de prova de seleção para essa carreira que abrangia conteúdos muito generalizados. Essa estratégia, entretanto, não permitia atender às demandas de pessoal específico de algumas instituições, tal como o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Segundo o entrevistado nº1, foi então necessário ao MPOG reunir-se com esses órgãos que buscavam um perfil de ator público mais específico, para que chegassem, juntos, a um acordo quanto aos conhecimentos a serem cobrados e exigidos para a aprovação dos participantes do primeiro concurso da carreira.

No que se refere ao estabelecimento do perfil almejado dos futuros ocupantes do cargo de ATPS, estipulou-se – pelo MPOG, no capítulo II, artigo 4º, parágrafos 1º à 5º da lei nº12.094/2009 – que esses atores devem: ser envolvidos e vocacionados ao campo das políticas sociais; ter formação acadêmica em alguma área – não se especificando uma área de formação exclusiva –; e se interessar pela atividade de gestão dessas políticas.

No dia 23 de agosto de 2012, o edital do primeiro concurso (edital nº 35) para o cargo de ATPS foi divulgado, englobando cinco (5) grandes áreas de seleção de pessoal, quais sejam: assistência social (77 vagas); educação (30 vagas); gestão social (248 vagas); previdência (20 vagas); e saúde (450 vagas). Desse modo, cada uma dessas cinco esferas de seleção contaria com questões de mensuração de conhecimentos específicos a cada ramo, e a escolha do campo para o qual seria

prestado o concurso público ficava a cargo do candidato.

Em conformidade com essa decisão, o primeiro concurso – como detalhado no item 1, subitem 1.1 do edital nº 35/2012 – foi dividido em quatro etapas: a primeira consistia na aplicação da prova objetiva de conhecimentos básicos, de caráter seletivo, eliminatório e classificatório, comum a todas as áreas, valendo, no máximo, 120 pontos ponderados; a segunda etapa era a realização da prova objetiva de conhecimentos específicos, de caráter seletivo, eliminatório e classificatório, valendo, no máximo, 120 pontos ponderados para cada área; a terceira etapa era composta pela prova discursiva, de caráter seletivo, eliminatório e classificatório, valendo, no máximo, 60 pontos para todas as áreas; e, na quarta e última etapa, de caráter apenas classificatório e valendo, no máximo, 10 pontos, verificavam-se os títulos dos candidatos.

No que diz respeito às disciplinas básicas (comuns a todas as áreas de seleção) cobradas no primeiro concurso público para a carreira de ATPS, estipulou-se – no item 9, subitem 9.2 do edital nº 35/2012 – que as questões versariam acerca dos temas de língua portuguesa, língua inglesa, gestão de pessoas, direito público, políticas públicas, economia brasileira contemporânea e realidade brasileira.

Já quanto aos conhecimentos específicos exigidos a cada uma das cinco esferas de seleção, tal como representado no quadro 4, tem-se que: a área de *assistência social* questionou os candidatos a respeito de sua legislação e sobre os tópicos de serviço social, política social e movimentos sociais. Na esfera da *educação*, havia questões acerca da legislação da educação e dos assuntos de teoria pedagógica, gestão da educação e políticas sociais de educação. No campo da *gestão social*, indagou-se nas provas sobre a legislação da gestão de projetos e quanto aos princípios da estatística básica e das políticas sociais de gestão social. Na área da *previdência*, foram cobrados dos participantes conhecimentos acerca da legislação previdenciária, tributária, fiscal e trabalhista, bem como sobre os fundamentos das políticas sociais de previdência. Por fim, no campo da *saúde* inquiriu-se a respeito da sua legislação e das temáticas de gestão em saúde e

políticas sociais de saúde.

Quadro 4 – Disciplinas específicas a cada área de seleção do primeiro concurso de ATPS.

	Áreas	Disciplinas	Nº de questões	Peso	Mínima por Prova
2. Conhecimentos Específicos	Assistência Social	D8 – Legislação - Assistência Social	20	2	60
		D9- Serviço Social, Política Social e Movimentos Sociais	20		
		D10 – Política Social - Assistência Social	20		
	Educação	D8- Legislação – Educação – Teoria Pedagógica	20	2	60
		D9- Gestão da Educação	20		
		D10 – Política Social - Educação	20		
	Gestão Social	D8- Legislação – Gestão de Projetos	20	2	60
		D9- Estatística básica	20		
		D10- Política Social - Gestão Social	20		
	Previdência	D8- Legislação Previdenciária	20	2	60
		D9- Legislação Tributária, Fiscal e Trabalhista	20		
		D10 - Política Social - Previdência	20		
	Saúde	D8- Legislação - Saúde	20	2	60
		D9- Gestão em Saúde	20		
		D10- Política Social - Saúde	20		

Fonte: Edital ESAF Nº 35, de 23 de agosto de 2012.

No entanto, mesmo após a realização do primeiro concurso para a carreira de ATPS, o Ministério da Saúde se encontrava com *déficit* de pessoal, devido ao afastamento do quadro de pessoal irregularmente terceirizado nesse órgão. Por isso, foi necessária a realização de mais um processo seletivo, com o intuito de preencher as lacunas de servidores. Assim, no dia 25 de novembro de 2016, o segundo edital (nº7) do concurso público para o cargo de ATPS foi divulgado, ofertando também vagas para os cargos de contador e de administrador. O certame era encabeçado e destinado unicamente ao Ministério da Saúde (MS), com vistas a encaminhar força de trabalho aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI). A escolha da DSEI a ser ocupada por cada participante aprovado no concurso ficava a cargo dos próprios candidatos, devendo ser informada no momento da inscrição.

A lista das DSEI demandantes de pessoal e o número de vagas ofertadas por cada uma delas estão relacionados no quadro 5 a seguir:

Quadro 5 – Disponibilidade de vagas nas DSEI.

ANEXO I – VAGAS POR DISTRITO SANITÁRIO ESPECIAL INDÍGENA - DSEI												
Cód.	Nome do DSEI	Município de Sede do DSEI	Quantidade de Vagas									
			Administrador			Contador			Analista Técnico de Políticas Sociais			
			Ampla	PcD	Negros	Ampla	PcD	Negros	Ampla	PcD	Negros	
1	Alagoas e Sergipe	Maceió/AL	1	-	-	-	1	-	-	1	-	-
2	Altamira	Altamira/PA	1	-	-	-	-	1	-	1	-	-
3	Alto Rio Juruá	Cruzeiro do Sul/AC	1	-	-	1	-	-	-	-	-	1
4	Alto Rio Negro	São Gabriel da Cachoeira/AM	1	-	-	-	-	1	-	1	-	-
5	Alto Rio Purus	Rio Branco/AC	1	-	-	1	-	-	-	-	1	-
6	Alto Rio Solimões	Tabatinga/AM	-	-	1	1	-	-	-	1	-	-
7	Amapá e Norte do Pará	Macapá/AP	1	-	-	1	-	-	-	-	-	1
8	Araguaia	São Félix do Araguaia/MT	1	-	-	1	-	-	-	1	-	-
9	Bahia	Salvador/BA	-	-	1	1	-	-	-	1	-	-
10	Ceará	Fortaleza/CE	-	-	1	1	-	-	-	1	-	-
11	Cuiabá	Cuiabá/MT	1	-	-	-	-	1	-	1	-	-
12	Guamá - Tocantins	Belém/PA	1	-	-	1	-	-	-	-	-	1
13	Interior Sul	Florianópolis/SC	-	-	1	1	-	-	-	1	-	-
14	Kayapó – Mato Grosso	Colider/MT	1	-	-	1	-	-	-	-	-	1
15	Kayapó – Pará	Redenção/PA	1	-	-	-	-	1	-	1	-	-
16	Leste de Roraima	Boa Vista/RR	1	-	-	1	-	-	-	1	-	-
17	Litoral Sul	Curitiba/PR	1	-	-	-	1	-	-	1	-	-
18	Manaus	Manaus/AM	1	-	-	-	-	1	-	1	-	-
19	Maranhão	São Luiz/MA	-	-	1	1	-	-	-	1	-	-
20	Mato Grosso do Sul	Campo Grande/MS	1	-	-	1	-	-	-	-	1	-
21	Médio Rio Purus	Lábrea/AM	1	-	-	1	-	-	-	-	-	1
22	Médio Solimões e Afluentes	Tefé/AM	1	-	-	1	-	-	-	1	-	-
23	Minas Gerais e Espírito Santo	Governador Valadares/MG	1	-	-	-	-	1	-	1	-	-
24	Parintins	Parintins/AM	1	-	-	1	-	-	-	1	-	-
25	Pernambuco	Recife/PE	1	-	-	1	-	-	-	-	-	1
26	Porto Velho	Porto Velho/RO	-	-	1	1	-	-	-	1	-	-
27	Potiguara	João Pessoa/PB	-	1	-	1	-	-	-	1	-	-
28	Rio Tapajós	Itaituba/PA	-	-	1	1	-	-	-	1	-	-
29	Tocantins	Palmas/TO	-	1	-	1	-	-	-	1	-	-
30	Vale do Rio Javari	Atalaia do Norte/AM	1	-	-	1	-	-	-	1	-	-
31	Vilhena	Cacoal/RO	1	-	-	1	-	-	-	-	-	1
32	Xavante	Barra do Garças/MT	1	-	-	1	-	-	-	1	-	-
33	Xingu	Canarana/MT	1	-	-	-	-	1	-	1	-	-
34	Yanomami	Boa Vista/RR	1	-	-	1	-	-	-	1	-	-
TOTAL DE VAGAS			25	2	7	25	2	7	25	2	7	
TOTAL GERAL DE VAGAS			34			34			34			

Fonte: Edital IDECAN Nº 7, de 25 de novembro de 2016.

Portanto, e como mencionado acima, diferentemente do que ocorreu no processo de desenvolvimento do primeiro edital e do concurso público da carreira de ATPS (pensado e desenhado pelo MPOG), a elaboração do segundo certame e da prova de seleção para o cargo foi orientada pelo Ministério da Saúde. Isso porque o perfil de servidores buscados nesse segundo concurso, bem como os conhecimentos exigidos dos candidatos eram ainda mais específicos. Como explicou o entrevistado nº1:

O Ministério do Planejamento (atual Ministério da Economia) não tinha competência de fazer esse segundo concurso de ATPS, porque esse era voltado a temas muito específicos da saúde indígena; então ficou a cargo do

Ministério da Saúde desenvolver o edital e prova. O MPOG só ficou atribuído de fazer o primeiro concurso, mesmo.

Assim sendo, conforme o item 5 do edital nº 7/2016, o segundo concurso da carreira de ATPS disponibilizou 34 vagas para o cargo e foi dividido em duas etapas de seleção. A primeira etapa foi a aplicação da prova, de caráter eliminatório e classificatório e contendo questões objetivas e discursivas; a segunda etapa consistiu na avaliação de títulos dos candidatos e teve caráter apenas classificatório. No que diz respeito às disciplinas cobradas na prova, o Ministério da Saúde (MS) definiu que essas seriam: língua portuguesa, raciocínio lógico, conhecimentos gerais (noções de informática; saúde pública; noções de direito administrativo; e ética) e conhecimento específicos (políticas sociais, gestão e auditoria).

Tudo isso posto, a partir das entrevistas realizadas com os atores da carreira, foi possível perceber que o perfil acadêmico dos ATPS realmente é variado: esses agentes públicos apresentam formações de nível superior em múltiplas áreas, como orienta o capítulo II, da Lei nº 12.094/09. Nesse sentido, identificou-se, por exemplo, entre os ATPS entrevistados, formações nos campos de conhecimento da Sociologia, Gestão de Políticas Públicas, Relações Internacionais, Nutrição e Ciências Sociais.

Partindo, então, do conhecimento de que a alocação dos ATPS, após sua aprovação no concurso público, deu-se com base no campo escolhido no momento da inscrição, na área de formação do candidato, nas experiências profissionais prévias e preferência do ator e também na necessidade de pessoal de cada órgão público contemplado pelo processo seletivo – tal como será explanado, de maneira mais profunda, na próxima seção de análise deste trabalho –, é possível afirmar que a característica multidisciplinar da formação acadêmica desses servidores pode contribuir de diversas maneiras, para o cumprimento de suas atribuições. Quanto a essa questão, os entrevistados nº2 e nº7 afirmam que

Eu acho que foi uma boa ideia abrir o concurso de ATPS para qualquer formação, porque as atribuições do cargo são muito amplas e contemplam políticas sociais de diferentes áreas, então faz bastante sentido essa abertura do edital (ENTREVISTADO nº2).

Acho que ter permitido que pessoas de qualquer área do nível superior prestassem o concurso foi uma atitude interessante, porque, assim, é possível atender as diferentes políticas sociais com pessoal capacitado ao campo. A gente pode, até mesmo, pensar o quanto uma pessoa de uma área de formação pode trazer de novas reflexões e soluções para problemas de outra esfera, como por exemplo, uma pessoa formada em educação que esteja alocada na área da saúde pode fornecer uma nova forma de pensar os problemas presentes nesse setor (ENTREVISTADO nº7).

Outra vantagem percebida em relação à abertura do edital da carreira de ATPS para qualquer tipo de formação de nível superior é que, apoiando-se na pluralidade dos campos de *expertise* dos servidores, os órgãos em que os ATPS estão alocados podem “aprender” com os novos conhecimentos trazidos por esses atores e, com isso, desenvolver um novo *know-how* institucional, tornando, desse modo, seus procedimentos interdisciplinares – como mencionado, acima, pelo entrevistado nº7. Dessa maneira, considera-se que a aceitação de diferentes formações acadêmicas para o cargo é bastante benéfica para a efetuação das numerosas atribuições conferidas a esses agentes públicos – tópico esse que será investigado na próxima seção de análise de dados desta dissertação.

Ainda quanto ao perfil dos ATPS, verificou-se, a partir das análises documentais (mais especificamente na investigação do documento desenvolvido pela ANDEPS [Associação Nacional da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais] para a audiência pública do ano de 2015⁵), que os servidores dessa carreira têm alto padrão de formação acadêmica: todos possuem curso superior completo, 66% já realizou algum tipo de especialização, e 40% têm título de mestre. A média de idade desses atores é de 30 anos, e 70% do pessoal já apresentava, antes da aprovação no concurso, experiência profissional no campo das políticas sociais. Os servidores são provenientes de 22 estados do Brasil, apresentam facilidade com a intersetorialidade e demonstram compreensão integral das políticas sociais em que trabalham.

No que diz respeito ao desenvolvimento do edital e à aplicação da prova do

⁵ Levantamento de dados realizados pela ANDEPS; documento, este, de circulação interna, não disponível ao público.

primeiro concurso público para o cargo, foi possível identificar que ambos esses processos foram bem avaliados por todos os ATPS entrevistados durante esta pesquisa.

Quanto ao desenvolvimento do edital e à aplicação da prova do primeiro concurso público para o cargo, de maneira geral, foi possível identificar, entre todos os ATPS entrevistados para a execução desta pesquisa, que os servidores da carreira os avaliam positivamente, como mencionam os entrevistados nº6 e nº9. O entrevistado nº1, um dos formuladores do primeiro edital e da prova para a função de ATPS, também se diz satisfeito com essas etapas:

Eu acredito que o concurso conseguiu alcançar o perfil de atores desejado, porque, na minha opinião, em sua grande maioria, os ATPS são bastante vocacionados, interessados e ativos nas políticas sociais; então, pra mim, é nítido o quanto todo mundo que está nessa carreira gosta do que faz e acha que vai “mudar o mundo” com o seu trabalho. Quanto a prova, acho que ela foi bem o que a gente (os candidatos à carreira de ATPS) esperava, foi bem dentro do que nós precisávamos saber mesmo (ENTREVISTADO nº9).

Acho que o edital e a prova foram bem-sucedidos, porque os temas gerais (conhecimentos básicos) abordados na prova, são temas que toda pessoa que trabalha com a administração pública, a meu ver, deve saber; quanto ao conteúdo específico da prova, pelo menos em relação a área que eu prestei o concurso, tinha bastante relação com as atribuições que tenho hoje no ministério que eu estou. Então, eu acho que foi um bom concurso, sim (ENTREVISTADO nº6).

Num primeiro momento, no meu posicionamento mais técnico, eu achei ruim essa centralidade do desenvolvimento do edital da carreira de ATPS pelo Ministério do Planejamento; achei que não ia dar certo. Porém, no final, minha avaliação foi positiva, pois se a gente (MPOG) tivesse deixado a formulação do edital e do concurso na “mão” de determinados órgãos, era possível que esses fizessem a carreira ser voltada a um perfil contábil, por exemplo, e não voltado a gestão das políticas sociais – já que esses órgãos necessitavam mais desse perfil em detrimento ao perfil de gestor (ENTREVISTADO nº1).

Ao longo desta pesquisa, não foi possível entrevistar atores que prestaram o segundo concurso para o cargo de ATPS, realizado pelo MS; desse modo, faz-se inviável o exame da opinião desses funcionários quanto ao certame e à prova. Essa impossibilidade deve-se ao fato de que esses servidores estão alocados em Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), em conformidade com o objetivo do processo

seletivo no qual foram aprovados, como descrito no edital nº 7/2016, item 1, subitem 1.5.

Entretanto, o entrevistado nº1 teceu algumas considerações acerca desse segundo processo seletivo para a carreira de ATPS:

Acho que a atuação dos ATPS aí (Distritos Sanitários Especiais Indígenas) é limitada, sabe? Porque o problema da saúde indígena aí (DSEI), é carência de atendimento ao índio doente, é falta de posto de saúde lá na comunidade indígena. [...] O que eles (índios) precisam é do médico, enfermeiro, dentista, assistente social. Então, talvez, fosse melhor fazer um concurso pra essas atuações e não para ATPS (ENTREVISTADO nº1).

Com base na descrição e análise aqui realizadas dos dados relativos ao desenvolvimento do edital e da realização do concurso público para a seleção de pessoal para a carreira de ATPS, constatou-se ser possível correlacionar essa primeira etapa do modelo analítico utilizado neste trabalho – e detalhado na seção 1.4 – ao subsistema 1 da GRH (*planejamento de recursos humanos*), descrito por Longo (2007).

Sendo assim, é necessário lembrar que é durante o subsistema 1 de GRH que os agentes públicos procuram verificar a real necessidade quantitativa e qualitativa de recursos humanos (RH) das organizações, bem como buscam fornecê-las ao menor custo (cf. seção 2.2.1). Ademais, entende-se que é nesse subsistema de GRH que se pensa o edital e as provas dos concursos públicos, o número de vagas que serão disponibilizados para o processo seletivo e o perfil desejado dos atores que ocuparão o cargo ofertado – tudo isso com vistas a garantir uma boa alocação da nova força de trabalho nos órgãos públicos e suprir as carências de funcionários capacitados das instituições públicas requerentes.

Todos os dados trabalhados nesta seção permitem concluir que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Ministério da Economia) conseguiu atender, de maneira satisfatória, a demanda de pessoal existente para a área de gestão social no Estado, ao desenhar um edital, uma prova e um perfil de pessoal que correspondem às necessidades dos ministérios, seguindo assim, os pressupostos do subsistema 1 da GRH.

Por fim, ao comparar o que foi descrito no normativo da carreira (lei nº12.094/2009 e edital nº 35/2012) com realidade percebida e com os princípios do subsistema 1 de Gestão de Recurso Humanos, não se percebem lacunas de implementação na etapa de recrutamento e seleção de pessoal da carreira de ATPS.

3.2. Recepção e Incorporação

Após a elaboração e divulgação do primeiro edital⁶ para o concurso público da carreira de ATPS (nº35/2012), e da aplicação da prova de seleção do quadro de pessoal que ocuparia esse posto de trabalho, foi divulgado, por meio do edital nº30, no dia 8 de abril de 2013, a relação dos candidatos aprovados neste processo seletivo para exercerem a função de Analista Técnico de Políticas Sociais no setor público.

Após a divulgação, iniciou-se o processo de alocação desses novos servidores públicos. Como descrito no capítulo I, artigo 2º, parágrafos 1º à 3º da lei nº12.094/2009, essa tarefa ficou a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Ministério da Economia) que, desse modo, ficou responsável por garantir que os ATPS fossem lotados em órgãos da administração pública federal direta com competências relativas às políticas sociais e, caso necessário, também pela lotação provisória desses atores em Autarquias e Fundações públicas.

Entretanto, devido à escassez de documentos formais que detalhasse os processos que envolviam a fase de alocação desses novos servidores – as únicas informações presentes no normativo da carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais (lei nº12.094/2009) quanto a essa etapa são as mencionadas acima –, estimava-se, como citam os entrevistados nº5 e nº6, que essa atividade viria a ocorrer conforme as áreas de formação acadêmica dos selecionados e com base nos campos de inscrição do concurso público (assistência social; educação; gestão social; previdência; e saúde). Assim, os ATPS seriam alocados no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério da Educação (MEC), Ministério da

⁶A análise dos tópicos de recepção e incorporação dos ATPS se reterá aos atores selecionados no primeiro concurso público da carreira, já que não foi possível contatar nenhum ator selecionado no segundo processo seletivo – esse destinado aos DSEI.

Previdência Social (MPS) e Ministério da Saúde (MS), respectivamente – ou em secretarias e órgãos correspondentes a esses órgãos.

Eu pensava que eles (MPOG) iam alocar a gente (ATPS) em algum órgão que tivesse a ver com a nossa formação e também baseado na área que a gente (ATPS) prestou o concurso (ENTREVISTADO nº5).

Como não dizia nada no edital (nº35/2012) e nem no normativo da carreira (nº12.094/2009) sobre a lotação, ficou meio subentendido pela gente (ATPS) que seríamos lotados em algum ministério que se relacionasse com a área escolhida para prestar o concurso (ENTREVISTADO nº6).

Porém, os entrevistados nº2 e nº6 afirmaram que, após a aprovação no concurso público, foi-lhes encaminhado um e-mail, por parte da SEGEP (Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento), pedindo-lhes que fosse preenchida uma planilha, com vistas a identificar e adequar o perfil profissional dos candidatos às necessidades dos órgãos requerentes de pessoal, para que a alocação desses atores pudesse ser realizada. Era ainda necessário detalhar, nesta planilha, algumas informações pessoais, a área de formação acadêmica, as últimas experiências profissionais, o setor para o qual prestou o concurso e citar três (3) órgãos de preferência dos novos ATPS para alocação.

Era um formulário bem simples onde a gente (aprovados no concurso de ATPS) devia escrever algumas informações pessoais e colocar quais eram nossas preferências de alocação (ENTREVISTADO nº2).

Esse e-mail foi enviado pelo MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e foi logo que saiu o resultado do concurso, era uma espécie de levantamento de dados para lotar a gente (ATPS) conforme nosso perfil e preferência (ENTREVISTADO nº6).

No entanto, o preenchimento dessa planilha online, enviada pela SEGEP aos ATPS, não garantia que esses atores seriam alocados nas secretarias ou ministérios escolhidos por eles, pois ainda seria levado em conta a necessidade de pessoal e o número de vagas ofertadas pelos órgãos que viriam a ser contemplados com essa força de trabalho. Sendo assim, tal como descrevem os entrevistados nº1, nº6 e nº9, à medida que as posições iam sendo ocupadas, os servidores ainda não lotados

passavam a ser alocados em outros ministérios carentes de pessoal. Dessa forma, nota-se, com base nos relatos dos ATPS entrevistados, que a prática adotada pelo MPOG (atual Ministério da Economia) para alocação dos novos servidores públicos atendeu a algumas expectativas de lotação e desapontou a outras.

Eu fiz o concurso para a área de gestão social, então acho que era meio óbvio que eu seria alocada no MDS (Ministério do Desenvolvimento Social), que inclusive foi um dos ministérios que botei na planilha como minhas preferências. Mas conheço gente que foi alocado em ministérios que não tem relação com a formação deles e nem com os órgãos que citaram como preferência naquele e-mail do MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) (ENTREVISTADO nº1).

Eu acabei sendo lotado em um ministério que não tinha “nada a ver” com a minha formação acadêmica, minhas experiências profissionais anteriores e nem com a lista de preferência de lotação que botei naquela planilha que enviaram por e-mail. Eu não sei porque isso aconteceu, até fiquei surpreso quando fui lotado neste ministério, e por causa disso, tive bastante dificuldade em me adaptar e até estive em desvio de função por um tempo (ENTREVISTADO nº6).

Eu prestei o concurso para o setor de saúde, então fui lotado na saúde (Ministério da Saúde) mesmo. Mas eu sei os ministérios que mais precisavam de pessoal eram o MDS (Ministério do Desenvolvimento Social) e o MS (Ministério da Saúde), então muita gente que prestou a prova pra outras áreas acabou sendo lotada nesses dois órgãos, porque eram o que mais precisavam de servidores (ENTREVISTADO nº9).

Em suma: entende-se que o MPOG buscou, de certa maneira, conciliar, durante o processo de lotação desses funcionários públicos, as expectativas, experiências profissionais, perfis, e conhecimentos dos novos ATPS com as necessidades técnicas de pessoal dos Ministérios e Secretarias no campo das políticas sociais. Todavia, a busca por esse alinhamento acabou gerando um certo desequilíbrio e até mesmo conturbando a etapa da implementação. Isso porque eram muitos dos atores a serem alocados e o MPOG dava grande importância ao preenchimento de vagas ofertadas pelas duas maiores instituições demandantes de pessoal – o Ministério da Saúde e o Ministério do Desenvolvimento Social. Assim, na maioria dos casos, a lista de preferências dos órgãos para lotação selecionados pelos ATPS quando do preenchimento da planilha enviada pelo SEGEP foi desconsiderada, e as áreas de formação dos atores e o setor para o qual foi

prestado o concurso não foram relacionados às lotações. Disso resultaram quadros de insatisfação por parte de alguns ATPS que não conseguiram ser alocados onde desejavam ou esperavam, como relata o entrevistado nº1:

Pode não ter sido a melhor estratégia de alocação essa que usamos (MPOG), mas foi o melhor que podia ser feito no momento. Haviam muitas pessoas para alocar, mas o MS (Ministério da Saúde) e o MDS (Ministério do Desenvolvimento Social) precisavam de muita força de trabalho, por isso tinha tanta vaga para gestão social e saúde, então a gente (MPOG) focou em suprir a carência desses órgãos que estavam mais defasados; não dava pra satisfazer a vontade todo mundo (ATPS) (ENTREVISTADO nº1).

Em 2015⁷, a fim de identificar os possíveis locais de lotação dos ATPS ingressantes na carreira pelo primeiro processo seletivo e de utilizar tal informação em uma audiência pública que ocorreria naquele ano, a ANDEPS (Associação Nacional da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais) realizou um levantamento de dados e constatou que, até aquele momento⁸, os 825 (oitocentos e vinte cinco) ATPS selecionados no concurso público do ano de 2012 estavam distribuídos entre os seguintes Ministérios/Secretarias: Ministério da Educação (MEC); Ministério da Justiça (MJ); o extinto Ministério da Pesca e Agricultura (MPA); Ministério da Previdência Social (MPS); o extinto Ministério da Cultura (MinC); Ministério das Cidades (Midades); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); Ministério do Trabalho (MTE); Secretaria dos Direitos Humanos (SDH); Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SPPIR); Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM); Ministério Público (MP). Verificou-se ainda que esses burocratas poderiam estar alocados provisoriamente em Autarquias e Fundações vinculadas a esses Ministérios supracitados.

É possível afirmar que a etapa de alocação de pessoal pode ser facilmente relacionada ao terceiro subsistema de GRH (gerenciamento do emprego), apresentado por Longo (2007). Tal relação é viável devido a esse subsistema ter

⁷Levantamento de dados realizados pela ANDEPS; documento, este, de circulação interna, não disponível ao público.

⁸Novos levantamentos de dados quanto à alocação dos ATPS não foram realizados pela ANDEPS desde então.

como meta a gerência das práticas e das políticas de incorporação (entrada de pessoal), de mobilidade e de desligamento de pessoal nas organizações públicas. Contudo, a etapa de alocação de pessoal é ainda mais próxima do elemento de *gestão da incorporação* que integra o subsistema 3 de GRH, uma vez que ele visa a administrar o acesso dos servidores ao cargo de trabalho; o que ocorre por meio das fases de recrutamento (atração de pessoal), seleção (escolha de atores aptos ao cargo) e recepção (socialização do servidor à sua nova posição de trabalho) dos novos agentes públicos.

Portanto, ao alinhar os princípios do terceiro subsistema de GRH aos relatos obtidas nesta pesquisa por meio de entrevistas – os quais demonstram que a etapa de alocação foi conturbada – e à falta de detalhamento referente a esse estágio no normativo da carreira, infere-se que há aí uma lacuna de implementação.

Após a recepção dos ATPS em seus respectivos órgãos de lotação, aconteceu o delineamento das funções atribuídas a cada ator, para que esses novos servidores pudessem então iniciar a execução das suas funções de trabalho.

O artigo 3º, incisos de I a VII da lei nº 12.094/2009, lista as atribuições competentes a essa carreira, vinculando, assim, os ATPS à realização de atividades especializadas de assistência técnica em projetos e programas de políticas sociais, quais sejam: verificar, acompanhar, supervisionar e identificar situações nos programas sociais que estejam em desacordo com os padrões estabelecidos em normas e legislação específica proporcionando ações orientadoras e corretivas e, assim, promovendo a melhoria dos processos e redução dos custos; aferir os resultados das políticas sociais; analisar e avaliar os dados obtidos nesses programas, de forma a gerar informações que contribuam para o planejamento e o aperfeiçoamento das ações das políticas sociais; apoiar e subsidiar as atividades de controle e de auditoria dessas políticas; e por fim, colaborar na definição de estratégias de execução das atividades de controle e avaliação, sob o aspecto da melhoria contínua e aperfeiçoamento das políticas sociais nas áreas de saúde; previdência; emprego e renda; segurança pública; desenvolvimento urbano; segurança alimentar; assistência social; educação; cultura; cidadania; direitos

humanos e proteção à infância, à juventude, às pessoas com deficiência, ao idoso e ao indígena, que não sejam privativas de outras carreiras ou cargos isolados, no âmbito do Poder Executivo. No entanto, nem o normativo da carreira e nem o edital nº 35/2009 detalham como se daria a distribuição dessas atividades.

Devido ao rol de atribuições desses atores ser bastante extensa (como detalhado acima), a delimitação das atividades a ser realizada por cada ATPS ficou a cargo do Ministério e do setor em que eles estariam alocados, tal como mencionam os entrevistados nº5 e nº7:

O rol de atribuições que a carreira de ATPS tem é muito grande, e num primeiro momento, eu pensei “nossa, a gente (ATPS) vai fazer muita coisa”, mas, na verdade, eu só fiquei sabendo quais seriam minhas reais atividades quando eu fui lotado no ministério que eu ia ficar; ou seja, foi quando eu entrei lá (ministério de lotação) que o ministro delineou o que era e o que não era para eu fazer (ENTREVISTADO nº 5).

A gente (ATPS) não faz tudo aquilo que tá na lei (nº12.094/2009), até porque não dá para fazer tudo aquilo, é muita coisa; então, a gente (ATPS) acaba fazendo o que é pedido para ser feito pelo Ministério em que estamos alocados (ENTREVISTADO nº7).

Entretanto, por meio das entrevistas realizadas, notou-se que, em razão da distribuição das funções competentes aos ATPS estar atribuída aos Ministérios e Secretarias receptores desses agentes públicos, é possível que se desenvolvam desvios de funções entre esses atores – desvios esses caracterizados pela realização de atividades que não competem aos ATPS e que não correspondem às suas funções originais, expostas na lei nº12.094/2009. Desse modo, ao realizar um balanço entre os desvios de função mais citados pelos ATPS entrevistados nessa pesquisa, tem-se que os mais percebidos na carreira são os de execução de: atividades administrativas, atividades competentes ao setor de recursos humanos (RH) e mesmo atividades contábeis.

Deparando-se, então, com esse problema de desvio de função apresentado por alguns ATPS, os entrevistados nº2, nº5 e nº7 evidenciam que os servidores públicos que, em algum momento, encontraram-se nessa situação necessitaram contatar o setor de Recursos Humanos do Ministério/Secretaria em que estavam

alocados para tentar alterar suas atividades e, até mesmo, em algumas situações, solicitar que os mudassem de área de atuação, para que assim suas funções pudessem condizer com as atribuições que lhe foram conferidas na lei 12.094/2009.

Eu não estive em desvio de função, não, sempre realizei as atividades de ATPS que estão descritas na lei da carreira (lei nº12.094/2012), mas eu conheço vários colegas que estiveram; na época, eles estavam fazendo trabalho competente ao setor de RH da organização. Pelo que esses colegas me falaram, foi bastante difícil para conseguirem sair dessas atividades e passarem a realizar as atribuições do cargo de ATPS, eles tiveram que fazer vários pedidos para área de RH do órgão em que estão lotados, mas no final deu certo (ENTREVISTADO nº2).

Logo que fui alocado, percebi que o ministro me destinou algumas atividades que não tinham “nada a ver” com as atribuições de ATPS e nem com a minha área de formação, então eu não conseguia contribuir muito ali naquele setor, porque eu estava fazendo trabalho administrativo. Então, eu fui com o edital em mãos explicar, para o setor de RH do órgão em que eu estava, que as atividades que eu estava fazendo não eram de competência dos ATPS e também para pedir que me mudassem de setor, porque minha área de formação não tinha “nada a ver” com setor administrativo. Tive que pedir muitas vezes mesmo para conseguir ser transferido de setor, mas hoje estou executando as atividades de um ATPS e estou bem satisfeito (ENTREVISTADO nº5).

Desde a minha entrada na carreira eu realizo atividades contábeis no Ministério que estou, então, se comparar as minhas atividades com as atribuições descritas na lei (nº12.094/2012), podemos considerar que eu estou em desvio de função; mas eu nunca pedi pro RH rever ou mudar as minhas atribuições porque eu gosto do que eu faço, não me incomoda nem um pouco; [...] eu também nunca pedi alteração das minhas atividades porque eu sei, por conhecer colegas que já pediram reajuste das funções, que é bem difícil de conseguir (ENTREVISTADO nº7).

A partir dos relatos cedidos pelos entrevistados e com base no normativo da carreira de ATPS, é possível concluir que o fato do cargo estar vinculado de maneira tão direta e de forma centralizada ao órgão em que esses atores estiverem alocados – mesmo que, por lei, a carreira seja vinculada ao Ministério da Economia – pode prejudicar o delineamento das atribuições desses servidores, podendo inclusive levar à presença de desvio de função desses funcionários, pois, por não haver um órgão que supervisione a carreira de maneira ampla, fica a critério da própria instituição de origem desse ator delimitar suas atribuições com base nas necessidades do órgão.

Entende-se ser possível relacionar o momento de determinação das atribuições dos ATPS, aqui esmiuçado, com os princípios do segundo subsistema de GRH descrito por Longo (2007): a *organização do trabalho*, explanada na seção 2.2.1 desta dissertação. Tal relação se faz possível em consequência de ocorrer, durante o subsistema 2 de GRH, o estabelecimento das características e condições para o exercício de uma tarefa e a definição do perfil profissional que as executará. Também é realizado, neste subsistema, a projeção dos postos de trabalho, sendo estipulados, neste momento, as atividades, funções, responsabilidades, objetivos e propósitos relativos a cada cargo.

Ao se comparar a realidade percebida nesse estágio ao que é descrito no normativo da carreira de ATPS e ao prescrito no subsistema 2 de GRH, constata-se aí a existência de falhas e lacunas de implementação quanto à etapa de delineamento de atribuições aos ATPS.

Depois do ingresso dos ATPS no setor público e da delimitação de suas atribuições por parte de seus órgãos de lotação, houve o treinamento dessa nova força de trabalho. A organização encarregada de realizar essa tarefa foi a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), devido ao fato de essa instituição ser vinculada ao Ministério da Economia e responsável, na maioria dos casos, por desenvolver e conceber programas de capacitação para os quadros de servidores do governo federal na área da Administração Pública, ofertando a esses atores cursos de formação e aperfeiçoamento profissional. Uma vez que lei nº 12.094/2009 não dispõe nenhuma orientação para a implementação dessa etapa, ficou a cargo da ENAP desenvolver um plano de treinamento para esses novos funcionários públicos.

Conforme indicado na proposta técnica para o curso de ambientação da carreira de ATPS, redigida pela ENAP no dia 11 de abril de 2013⁹, a solicitação para que a oferta de treinamento para os ATPS fosse encabeçada pela ENAP surgiu em fevereiro de 2012, a pedido do assessor da Secretaria de Gestão Pública (SEGEP) do então MPOG, Luciano Rodrigues Maia Pinto. Iniciaram-se aí as primeiras

⁹Documento, esse, de circulação interna, não disponível ao público, fornecido à autora pelo pessoal da ENAP.

discussões sobre como ocorreria o curso de treinamento; inicialmente, Maia Pinto sugeriu que o curso tivesse duração de duas a três semanas (80 a 120 horas) e buscasse esclarecer questões sobre o caráter transversal do cargo e sobre a atuação da carreira no campo das políticas sociais.

Assim, como referido em entrevista pelo entrevistado nº 3, antes mesmo da divulgação do edital do primeiro processo seletivo da carreira de ATPS, a ENAP já havia se reunido com os representantes dos dois maiores órgãos requerentes dessa nova força de trabalho – o Ministério da Saúde e o Ministério do Desenvolvimento Social –, em busca de compreender as demandas dessas organizações quanto ao perfil dos profissionais ingressantes nessa carreira.

Nos encontramos (ENAP) com os representantes do Ministério da Saúde e do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social), mais ou menos, em julho de 2012, antes mesmo do edital (edital nº35/2012) da carreira de ATPS ser liberado para divulgação, porque, como a carreira contemplava muitos órgãos, a gente (ENAP) precisava saber o que abordar no curso de acolhimento desse pessoal. Então, como o Ministério da Saúde e o MDS (Ministério do Desenvolvimento Social) eram os Ministérios que ofertavam mais vagas para o cargo, fomos conversar com eles, para gente (ENAP) tentar conciliar os conhecimentos básicos que a ENAP já forneceriam no treinamento com os conhecimentos específicos considerados como indispensáveis de serem abordados por esses órgãos [...] nós (ENAP) focamos em alinhar os temas que seriam abordados no curso com o MDS (Ministério do Desenvolvimento Social) e com o Ministério da Saúde porque eram os que mais iam receber atores, não dava pra fazer um curso específico para cada área, era inviável (ENTREVISTADO nº3).

Após a realização do primeiro concurso para a carreira de ATPS (no dia 24 de janeiro de 2013), voltaram à tona as discussões entre a ENAP e a Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento sobre o alinhamento do curso de ambientação a ser ministrado para esses atores – como informa a proposta técnica para o curso, já mencionada acima. Também nesse momento, a Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento (SEGEP) aprovou o projeto inicial do curso de treinamento proposto pela ENAP, que sugeria a realização de um curso de ambientação para os ATPS com duração de 80 horas, contemplando conteúdos introdutórios aos temas de Estado, Administração Pública e Políticas Públicas Sociais, bem como a explanação do campo de atuação do cargo.

Entretanto, mesmo após aprovada pela SEGEP, a proposta ainda teve de ser discutida com representantes do MS, MDS, SEGEP e ENAP, a fim de que todas essas instituições pudessem dar seu parecer e para que fossem acordados os temas que seriam abordados no curso de ambientação. Foi depois dessa última reunião que se definiu que o curso seria aplicado de maneira distinta para os servidores alocados no Ministério da Saúde: além do treinamento destinado a todos os ATPS, os servidores ingressantes nesse Ministério deveriam comparecer a um segundo curso, realizado pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e oferecido paralelamente à ambientação ministrada pela ENAP. Segundo o entrevistado nº4:

Nós da ENAP oferecemos esse curso de ambientação voltado para os temas da gestão e da Administração Pública, porém o Ministério da Saúde achou que alguns assuntos fundamentais para a área deles não seriam abordados neste nosso curso, até porque esses temas não são da nossa especialidade; então, eles (MS) viram necessidade de contratar a FIOCRUZ (Fundação Oswaldo Cruz) para atender essa demanda mais técnica da capacitação desses ATPS (ENTREVISTADO nº4).

Sendo assim, depois de alocados em seus respectivos órgãos receptores, os ATPS foram divididos em seis (6) turmas para a aplicação do curso de ambientação; como alega o entrevistado nº3, tal divisão foi necessária para garantir o melhor aproveitamento do curso por esses atores, já que o número de candidatos aprovados no concurso era bastante elevado.

Conforme decidido na reunião entre SEGEP, ENAP, MS e MDS, o curso de ambientação¹⁰ contou com carga horária de 40 horas e teve como objetivo sensibilizar os novos servidores em relação à importância da carreira na Administração Pública e no desenvolvimento das políticas sociais, bem como de ressaltar os atributos do cargo. Também foram abordados os assuntos de ética no serviço público; federalismo e territorialidade; políticas públicas e política social no Brasil; Administração Pública no Brasil e os desafios da gestão pública contemporânea; e gestão de programas e projetos sociais.

¹⁰Dados obtidos no relatório do curso de ambientação da carreira de ATPS, redigido pela ENAP no ano de 2013 – documento este, de circulação interna, não disponível ao público.

Precisávamos (ENAP) treinar 825 ATPS, não dava para fazer um treinamento satisfatório para esse número de pessoal, então dividimos esses ATPS em seis turmas; a medida que uma turma finalizava o curso, começamos a treinar outra (ENTREVISTADO nº3).

O entrevistado nº3 também afirma que as temáticas abordadas durante o treinamento de pessoal foram elegidas com base na leitura realizada pela equipe de capacitação da ENAP quanto às competências exigidas¹¹ desses atores na lei nº12.094/2009 – quais sejam: capacidade analítica e visão sistêmica das políticas sociais; habilidade de identificar caminhos críticos nos processos de trabalho; de interlocução com os entes executores e com outros entes federados; de atuar de forma colaborativa e de acordo com os padrões da ética do serviço público; domínio sobre legislação específica; de compreender a estrutura lógica de projetos e de gerenciá-los; de coletar, identificar fontes, monitorar, organizar informações e manejar dados.

Todo o pessoal da área de capacitação de pessoal (ENAP) fez a leitura da lei da carreira de ATPS e, a partir das atribuições desses servidores, identificamos quais competências eles precisavam desenvolver. Mas é importante dizer que, como o curso de ambientação foi bem curto, para um grupo muito grande de pessoas e, também, para funcionários de vários Ministérios distintos, nós (ENAP) não desenvolvemos essas competências neles. O curso só tinha o objetivo de sensibilizá-los de que essas competências são importantes para o cargo deles e que, se no futuro quisessem, poderiam fazer cursos de capacitação conosco (ENAP) para desenvolver essas habilidades (ENTREVISTADO nº3).

Durante a realização das entrevistas para a coleta de dados deste trabalho, foi possível perceber grande insatisfação por parte dos ATPS quanto aos conteúdos abordados e ao tempo de duração do curso de ambientação ofertado a eles – como indicam os entrevistados nº2 e nº7, que chegaram até mesmo a afirmar que não lhes foi ensinado como realizar as tarefas cotidianas do cargo. Já os ATPS alocados no setor da saúde acreditam que o segundo treinamento oferecido a eles (o curso realizado pela FIOCRUZ) foi satisfatório, como relata o entrevistado nº5.

¹¹Dados obtidos na proposta técnica para o curso de ambientação da carreira de ATPS, redigida pela ENAP no dia 11 de abril de 2013 – documento este, de circulação interna, não disponível ao público, fornecido à autora pelo pessoal da ENAP.

O treinamento foi bem rápido; os temas eram legais, mais não para um curso de recepção, sabe? Ninguém ensinou a gente sobre nossas atribuições ou como fazer as atividades de um ATPS, mal falaram sobre a carreira; na verdade, o nosso treinamento parecia mais uma aula de Administração Pública (ENTREVISTADO nº2).

Como eu prestei o concurso para a área da saúde, eu acabei tendo dois treinamentos em conjunto: um, junto de todo o pessoal selecionado no concurso, que teve assuntos bem gerais; e o segundo, voltado para a área específica da administração na saúde. Achei bem importante ter esse segundo treinamento, porque foi possível aprofundar em assuntos bem necessários para a realização do papel do ATPS na saúde (ENTREVISTADO nº5).

Eu achei “bem nada a ver” o nosso treinamento, foi rápido, com uns temas bem aleatórios. Eu entendo que ficava inviável fazer um treinamento específico para cada uma das cinco áreas que contemplaram o concurso, mas fora o pessoal que prestou para o campo da saúde, a gente teve um treinamento muito superficial. No final das contas, aprendi a executar as minhas funções no dia-a-dia mesmo (ENTREVISTADO nº7).

Nesse sentido, o entrevistado nº4 afirmou que a escolha por um curso de ambientação para os APTS (em vez de um curso de formação) e a estipulação de uma carga horária pequena para o treinamento deram-se a pedido da SEGEP, bem como em virtude dos ATPS já estarem exercendo suas atividades. Desse modo, havia urgência em treinar esses atores, o que inviabilizou um curso com mais horas/aula – como explicou o entrevistado nº4:

A escolha de ministrar um curso de ambientação e não de um curso de formação veio da SEGEP (Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento), e isso se deu porque eram muitos servidores para participar do curso – atores de muitas áreas de formação e de diferentes área de alocação. A carga horária do treinamento também foi limitada, porque o MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) tinha urgência em treinar esse pessoal, já que eles já tinham sido alocados e inclusive já estavam em exercício. Então, devido a pequena carga horária que nos foi ofertada para realizar o curso, foi o melhor que pudemos fazer, porque, afinal de contas, eram muitas áreas a serem abordadas, muitos assuntos específicos, muitos atores; por isso decidimos deixar algo mais geral mesmo, mas, por nós da ENAP, teríamos feito um curso mais longo (ENTREVISTADO nº4).

Segundo o entrevistado nº8, apesar das críticas tecidas ao conteúdo e à duração do curso de ambientação, a carreira de ATPS, a ANDEPS e a ENAP cultivam um bom relacionamento, graças ao qual a ENAP até mesmo oferece vagas

para o pessoal do cargo de ATPS em cursos de desenvolvimento de competências voltados à área de gestão de políticas sociais.

Nós da ANDEPS (Associação Nacional da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais) e os ATPS como um todo, temos um relacionamento muito bom com a ENAP; eles sempre garantem vagas para a gente (ATPS) nos cursos de desenvolvimento e até abriram mais cursos voltados para a gestão das políticas sociais. Não temos nada a reclamar deles (ENAP), não (ENTREVISTADO nº8).

Dessa maneira, ainda que a ENAP tenha se esforçado por oferecer um treinamento de pessoal adequado e tenha se atentado em cumprir as demandas da SEGEP e dos dois maiores órgãos requerentes dessa nova força de trabalho (MDS e MS), os ATPS consideram superficial e demasiado breve o treinamento ofertado pela Escola; a temática abordada teria sido muito ampla e o curso não lhes teria ensinado a executar suas atribuições.

Por esse caminho, faz-se possível afirmar que os problemas percebidos na implementação do curso de ambientação explicam-se pelo curto período disponibilizado para a aplicação do curso, bem como pela realização de um único treinamento envolvendo todas as cinco áreas de seleção e de alocação dos ATPS (assistência social, educação, gestão social, previdência e saúde). Assim, faz-se possível sugerir que o desenvolvimento de um treinamento diferenciado para cada setor de atuação seria de grande valia para a carreira, uma vez que cada uma das áreas de operação apresenta diferentes atribuições, demandas e contribuições à gestão das políticas sociais.

Identifica-se, ainda, que a falta de determinação, no corpo textual do normativo da carreira, sobre a etapa de treinamento de pessoal do cargo de ATPS – especialmente no que tange aos temas que deveriam ser abordados e ao tempo de duração do curso –, assim como o fato dos ATPS terem sido alocados em seus órgãos de trabalho antes mesmo da realização do curso de ambientação – o que lhes permitiu iniciar suas funções sem o conhecimento básico sobre suas atividades – são outros grandes influenciadores dos *déficit* de implementação desse estágio da carreira.

Entende-se que há compatibilidade entre a etapa de treinamento de pessoal e o sexto subsistema de GRH (gestão do desenvolvimento), pensado por Longo (2007). Isso porque o subsistema 6 visa à estimulação do desenvolvimento profissional dos servidores presentes na organização, de acordo com os seus potenciais individuais e/ou coletivos. Dessa forma, esse subsistema de GRH articula as políticas de promoção e de progressão de carreiras dentro das instituições, e também as políticas de formação ou treinamento de pessoal – destinadas ao aprendizado individual e coletivo –, com vistas à efetivação das metas do órgão.

Ao contrapor todas as descrições do estágio de treinamento de pessoal da carreira de ATPS apresentadas nesta seção à falta de normativo que oriente essa etapa e às diretrizes presentes no subsistema 6 de GRH, nota-se que existem algumas lacunas de implementação.

Após seis meses do início do exercício das atividades dos ATPS e da realização do treinamento desses servidores, ocorreu a primeira avaliação de desempenho desses atores. O capítulo II, artigo 6º da lei nº12.094/2009, estabelece que a avaliação de desempenho desses funcionários deve ser realizada em duas etapas: a avaliação de desempenho institucional e a avaliação de desempenho individual.

No que diz respeito à avaliação de desempenho institucional, o capítulo II, artigos 6º a 10º da lei nº12.094/2009, informa que ela corresponde a 80 (oitenta) pontos na avaliação de desempenho total do servidor e visa a mensurar o desempenho do órgão de lotação de cada ATPS no alcance das metas e objetivos organizacionais. Essa análise é realizada diretamente pela própria instituição, por meio de monitoramento sistemático e contínuo, sendo apurada semestralmente e produzindo efeitos financeiros mensais para seus atores por igual período.

Por sua vez, a avaliação de desempenho individual – como também detalhado no capítulo II, artigos 6º a 10º da lei nº12.094/2009 – corresponde a 30 (trinta) pontos na avaliação de desempenho total do servidor e tem como objetivo aferir o desempenho do funcionário público no exercício das suas atribuições do cargo, com foco na contribuição individual do agente público para o alcance das

metas organizacionais. Os critérios e procedimentos específicos dessa avaliação são estabelecidos pelo Ministro de Estado do órgão de lotação de cada ator e devem estar alinhados à legislação vigente. Ademais, como consta no normativo da carreira de ATPS, a avaliação de desempenho individual tem efeito financeiro apenas se o servidor tiver permanecido em exercício das atividades inerentes ao seu cargo por, no mínimo, 2/3 (dois terços) de um período completo de avaliação e se o servidor obtiver pontuação maior que 40% do limite máximo de pontos. Essa avaliação é apurada semestralmente e produz efeitos financeiros mensais sobre os ATPS analisados por igual período.

Ainda nesse sentido, o capítulo II da referida lei estipula que o Poder Executivo é responsável por regulamentar os critérios gerais a serem observados na realização das avaliações de desempenho institucional e individual para fins de concessão da Gratificação de Desempenho de Atividade em Políticas Sociais (GDAPS). Já a definição das metas de desempenho institucional fica a cargo do dirigente máximo de cada órgão avaliado, e as metas e resultados alcançados nas avaliações institucionais devem estar disponíveis à consulta para todos os ATPS no sítio eletrônico do órgão de lotação e do Ministério da Economia.

Ao entrevistar os ATPS quanto à efetuação da avaliação de desempenho desses servidores, constatou-se que essa etapa realmente é fundamentada nos estágios de avaliação de desempenho institucional e individual, que ocorrem semestralmente, conforme previsto em lei. Contudo, a avaliação de desempenho individual não é executada unicamente pelo Ministro de Estado do órgão de lotação – tal como dispõe o capítulo II, artigo 8º da lei 12.094/2009 –, mas inclui também uma autoavaliação de desempenho e uma avaliação dos pares a respeito de seus colegas. Segundo os entrevistados nº8 e nº9:

Temos dois tipos de avaliação de desempenho: a institucional, que a gente não participa, só recebemos a nota mesmo; e a individual, que avaliamos a nós mesmos, e aos pares, mas o Ministro do nosso órgão de lotação avalia a gente (ATPS) também (ENTREVISTADO nº8).

Eu acho a nossa avaliação individual bastante superficial, porque a gente (ATPS) só precisa dar uma nota para o nosso próprio desempenho e uma nota para o desempenho dos colegas. Na verdade, esse tipo de avaliação é

“bem padrão” no setor público (ENTREVISTADO nº9).

Além disso, como mencionam os entrevistados nº1 e nº10, as primeiras avaliações de desempenho da carreira de ATPS apresentaram alguns problemas de implementação, uma vez que os parâmetros avaliativos referentes à etapa de avaliação individual desses servidores ainda não haviam sido regulamentados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Ministério da Economia) até aquele momento. Assim, sem o estabelecimento dos pontos de mensuração do desempenho individual, não era possível avaliar esses atores individualmente; desse modo, só se efetuava a avaliação de desempenho institucional, o que resultava no recebimento de, no máximo, 80% do valor total da gratificação pelos ATPS.

Até a primeira avaliação de desempenho dos ATPS, eles ganhavam 80% da gratificação, porque só era feita a avaliação institucional; só que depois da primeira avaliação, passa a valer também a avaliação individual e então os atores são gratificados com base nas notas que recebem, mas, a lei (nº12.094/2009) dizia que caso o Poder Executivo não regulamentasse os critérios que seriam avaliados na avaliação individual, eles (ATPS) continuariam ganhando, no máximo, 80% do valor – ou seja, ainda não seriam avaliados individualmente, só institucionalmente – [...] Durante muito tempo a gente (MPOG) ficou dependente de regulamentar essa gratificação de desempenho deles (ATPS) e não regulamentava; é claro que dependia da Casa Civil aprovar a proposta para regulamentar essa questão, mas a proposta sequer ia para frente no Ministério do Planejamento (MPOG), então, a meu ver, foi uma falha muito grande nossa nesse sentido, foi um erro de articulação do Ministério e acabou prejudicando esses atores (ENTREVISTADO nº1).

A questão da gratificação de desempenho foi bem conturbada, primeiro porque depois dessa primeira avaliação (avaliação institucional), a gente sofreu um atraso muito grande em receber o valor da gratificação “inteira”, porque precisava regulamentar uma parte da questão da gratificação; então a gente não podia receber quanto a avaliação individual, porque não tinha detalhado na lei quais eram esses critérios avaliativos. “No final das contas”, demorou bastante para resolver essa situação (ENTREVISTADO nº10).

O entrevistado nº10 relata ainda que, atualmente, uma das grandes demandas da ANDEPS é a alteração do método utilizado para avaliação de desempenho dos ATPS, pois a Associação considera que tal artifício avaliativo é mal desenvolvido e mal executado pelos Ministérios. Essa demanda é muito relevante para a carreira, dado que a avaliação de desempenho tem grande peso na

remuneração desses atores (40% da remuneração total) – assunto que voltará a ser abordado, de forma mais minuciosa, na seção seguinte.

A gestão de pessoas nesse aspecto tem sido muito mal feita, porque a avaliação é muito rasa, mal desenvolvida pelos Ministérios e é preciso ter em mente que essa avaliação conta muito pro nossa (ATPS) remuneração, porque recebemos (ATPS) 60% de salário-base e 40% de gratificação por desempenho, então é uma porcentagem muito alta, não “dá” para ser um processo mal realizado (ENTREVISTADO nº10).

Com base nos relatos dos atores aqui entrevistados, observa-se que a etapa de avaliação de desempenho dos ATPS corresponde parcialmente ao que foi estipulado na lei nº12.094/2009: a avaliação de desempenho institucional realmente ocorre como descrito no normativo da carreira, porém a avaliação de desempenho individual é, na verdade, mensurada pelo próprio ator, seus pares e pelo Ministro de Estado do órgão de lotação – nota-se, aí, discrepância entre o texto da lei nº12.094/2000 e a realidade. Ademais, os ATPS entrevistados consideram, de maneira geral, que a avaliação de desempenho individual é rasa e mal executada pelos Ministérios de lotação; conforme os entrevistados nº5 e nº9, não há realização de exercícios de retroalimentação ou *feedbacks* de suas chefias imediatas aos servidores após as avaliações de desempenho individuais e institucionais, o que pode prejudicar o desenvolvimento desses atores a longo prazo – como será discutido na próxima seção de análise desta pesquisa.

O órgão só divulga a nota das avaliações pra gente (ATPS), mas acho que seria muito interessante recebermos algum tipo de devolutiva da avaliação, sabe? Até mesmo pra gente (ATPS) poder desenvolver na carreira, saber se estamos atendendo ou não as expectativas de forma clara e detalhada (ENTREVISTADO nº5).

Eu nunca recebi nenhum *feedback* sobre as minhas avaliações individuais, só fica disponível a nota mesmo. Eu acho isso ruim, porque se eu obter uma avaliação baixa eu gostaria de saber o que eu preciso melhorar ou o que estou fazendo de insatisfatório para receber aquela nota (ENTREVISTADO nº9).

Tudo isso posto, pode-se considerar que há conexão entre a etapa de

avaliação de pessoal e o quarto subsistema de GRH (gestão de desempenho), pensado por Longo (2007). Tal relação é viável porque o subsistema 4 da GRH tem como objetivo influenciar o desempenho das pessoas no trabalho, a fim de mantê-lo em alto nível e alinhá-lo às prioridades organizacionais. Cabe, ainda, notar que, como detalha tal subsistema, o ciclo do gerenciamento de desempenho dos servidores públicos envolve as etapas de: planejamento da execução das atividades do pessoal – ocorrem, nesse momento, a definição de pautas e padrões de desempenho dos agentes públicos, para que estejam sincronizados à estratégia da instituição –; o acompanhamento ativo da performance produtiva dos servidores; a avaliação do desempenho do quadro de pessoal, executada ao se comparar os propósitos organizacionais aos resultados oferecidos pelos funcionários; e a oferta de retroalimentação ou *feedbacks*, com vistas a viabilizar a elaboração de planos de melhoria da performance dos atores públicos.

Ao contrapor os depoimentos dos atores entrevistados às regulamentações sobre implementação da fase de avaliação de desempenho de pessoal da carreira de ATPS, descritas na lei nº12.094/2009, e aos indicativos presentes no subsistema 4 de GRH, é possível perceber a presença de lacunas de implementação nesta etapa. Essas lacunas são ocasionadas pelo fato de que esse momento não corresponde ao indicado em normativo, assim como pelas falhas que ocorreram durante as primeiras avaliações e pela inexistência de retroalimentação das avaliações dos servidores públicos.

Por fim, a carreira de ATPS – como detalhado no capítulo V, artigo 23, parágrafos 1º e 2º da lei nº12.094/2009 – apresenta característica transversal, pois, em seu normativo, é estabelecido a possibilidade de mobilidade desses servidores, ao longo de suas trajetórias, entre os órgãos públicos destinados às políticas de desenvolvimento social. A garantia do princípio da mobilidade aos ATPS visa a desenvolver as habilidades gerenciais desses atores em diferentes áreas de atuação e também a oferecer às instituições públicas a oportunidade de usufruir das distintas competências e conhecimentos desses agentes públicos. Desse modo, os períodos de lotação desses novos servidores podem, inclusive, auxiliar e influenciar a

construção e/ou aprimoramento do *know-how* da organização – como já mencionado na introdução deste trabalho.

Nesse sentido, o normativo da carreira de ATPS estabelece que esses funcionários públicos só poderão ser lotados em outro órgão se, e somente se, seu período de estágio probatório estiver completo com aprovação, se eles tiverem, no mínimo, dois (2) anos de lotação na organização de origem, e se preencherem os requisitos de especialidade existentes na instituição de destino.

Todavia, por meio das entrevistas realizadas neste trabalho com alguns ATPS e representantes da ANDEPS, percebeu-se que, na realidade, a garantia da mobilidade aos ATPS é quase inexistente. Os entrevistados nº2 e nº8 relatam que os atores que desejam se utilizar do direito de mobilidade – garantido por lei – enfrentam grande dificuldade para que os pedidos de realocação sejam autorizados pelos órgãos de lotação; as instituições alegam que haveria *déficit* de pessoal caso o agente público fosse realocado em outra organização. Os entrevistados nº2 e nº8 mencionam, ainda, que a única maneira de os ATPS conseguirem realocação é através muita insistência, ou quando há solicitação de funcionário por parte da Presidência da República ou de algum órgão ligado a ela.

Eu conheço colegas que pediram para serem transferidos a outros ministérios, inclusive porque foram convidados por esses (ministério) para irem trabalhar lá, mas o órgão em que eles estavam não deixavam eles irem, porque eles (órgão de origem) diziam que iam ficar com *déficit* de pessoal [...]. Esses meus colegas só conseguiram a realocação deles depois de insistirem muito, muito mesmo, no RH do órgão de lotação deles – na verdade, é preciso “cansar” o órgão de tanto pedir a realocação para conseguir –. Pelo que eu sei, só existe uma maneira fácil de conseguir realocação dentro da carreira de ATPS, quando a Presidência da República, ou um órgão ligado a ela, solicita algum ator (ENTREVISTADO nº1).

Essa questão da mobilidade é um tema de discussão e de demanda da ANDEPS até hoje (momento da entrevista). Se é um direito nosso, isso (mobilidade) nos devia ser garantido, mas não é. Na verdade, o que a gente notou, ao longo dos anos, é que a gente (ATPS) é funcionário do órgão de lotação, não somos uma carreira descentralizada como dizia o edital (nº35/2012) e a lei (nº12.094/2009); na realidade, a carreira está cada vez mais cristalizada dentro de seus órgãos de lotação (ENTREVISTADO nº8).

Ainda nesse sentido, o entrevistado nº10 declara que os ATPS geralmente

evitam pedir realocação, pois já têm ciência da burocracia enfrentada durante o processo, e também por não saberem ao certo a quem se dirigir caso o órgão de lotação negue a mobilidade, haja vista que o MPOG (atual Ministério da Economia) alega – como informam os entrevistados nº1 e nº10 – não ser de sua competência executar ou garantir a mobilidade desses atores. Isso porque o Ministério não considera que a carreira de ATPS esteja dentro do seu leque de gestão – ainda que o desenho da carreira, o desenvolvimento do edital e da prova do primeiro concurso e a alocação desses servidores tenham sido realizados por essa instituição (como estipulado no capítulo I, artigo 2º, parágrafos 1º a 3º da lei nº12.094/2009).

Não, a carreira de ATPS não é do Ministério da Economia (antigo MPOG); os quadros de ATPS são de cada órgão de lotação, é uma carreira de serviço centralizado. A gente (Ministério da Economia) cuida da gestão da carreira de EPPGG e também da carreira de Analista de Infraestrutura, porque a ministra Miriam Belchior, na época, achou que era importante a gente (Ministério da Economia) ter controle dessa carreira para poder acompanhar o desenvolvimento dela, já que ela faz parte do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), então era preciso saber se as metas do programa estavam sendo “batidas”. [...] Até onde eu sei, a carreira de ATPS não tem um órgão de gestão, até porque, a política social não tem um órgão de centro de governo que gerencie essas políticas (ENTREVISTADO nº1).

Muitas vezes, os ATPS não pedem realocação porque sabem, por causa da experiência de colegas, o quanto é difícil conseguir autorização por parte do RH do Ministério em que eles (ATPS) estão lotados; e quando eles (ATPS) recebem a negativa da solicitação de mobilidade, eles (ATPS) não sabem com quem falar pra exigir esse direito da carreira [...] Então, pela carreira ter sido desenvolvida pelo MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), a gente (ANDEPS) já foi várias vezes conversar com eles (MPOG) sobre essa pauta do não cumprimento do acesso à mobilidade; eles (MPOG) nos escutam, mas não fazem nada, porque dizem que não somos uma carreira da gestão deles, que temos que ver isso com nosso órgão de lotação. Então, se eles (MPOG) dizem que não somos (ATPS) do “Planejamento” (MPOG), quem faz nossa gestão? Com quem a gente fala para resolver essa situação? (ENTREVISTADO nº10).

Assim, há muitas discrepâncias percebidas ao se comparar os discursos do ATPS e do pessoal do MPOG (atual Ministério da Economia) com o texto que compõe o normativo da carreira – principalmente no que diz respeito à obtenção, pelos Analistas, de autorização legal de seus órgãos de lotação para o uso do direito à mobilidade (previsto no artigo 23, parágrafo 1º, incisos de I à III da lei nº

12.094/2009). Desse modo, tal benefício dificilmente é concedido aos ATPS; o que resulta na setorialização da atuação desses burocratas e vai de encontro ao estipulado em lei.

Entende-se, também, que a falta de um órgão gestor da carreira, como mencionado nessa seção pelo entrevistado nº1, prejudica a implementação e a preservação dos direitos do cargo, uma vez que, assim, os ATPS tornam-se cada vez mais enraizados em suas organizações de origem.

A etapa de mobilidade dos atores públicos é relacionável aos conceitos do terceiro subsistema de GRH (gerenciamento do emprego), mais especificamente à fase da *gestão da mobilidade* presente nesse subsistema, a qual intenciona orientar a movimentação dos servidores dentro da instituição, tanto de forma funcional (alteração das tarefas exercidas pelo pessoal) como de forma geográfica (modificação do local de trabalho dos ocupantes de um cargo). Entretanto, a mobilidade garantida aos ATPS se limita à mobilidade geográfica: não há alteração das tarefas executadas por eles, uma vez que devem exercer exclusivamente as funções especificadas na lei nº12.094/2009.

Isso posto, ao se comparar os conceitos do subsistema 3, a garantia da mobilidade prescrita em lei e a real falta de fornecimento da mobilidade aos ATPS, pode-se constatar que há, aí, uma lacuna de implementação.

Sendo assim, à vista de todas as questões descritas nesta seção, conclui-se que, de maneira geral, o estágio de recepção e incorporação dos ATPS selecionados no primeiro concurso público para a carreira não conseguiu atender, de maneira satisfatória, os princípios das boas práticas de Gestão de Recursos Humanos – sugeridas pelos subsistemas 2, 3, 4 e 6 da GRH –, que visam a garantir a saúde das carreiras e cargos públicos. Disso resulta a presença de inúmeras lacunas de implementação, que afetam diretamente a satisfação dos atores e a realização de suas atividades.

3.3. Período Pós-Estágio Probatório

Após o período de três anos do estágio probatório dos ATPS – que, para os

atores selecionados na primeira chamada do concurso público, teve início em 2013 e foi concluído em 2015 –, os servidores aprovados foram efetivados no cargo e adquiriram a estabilidade do serviço público. A partir desse momento, novas questões e demandas surgiram entre esses agentes, as quais permanecem desde então e serão abordadas nesta seção de análise.

Em setembro de 2013, os membros da carreira de ATPS fundaram a ANDEPS, a fim de alcançar representatividade no setor público, para que suas demandas e exigências pudessem ser negociadas com o Ministério da Economia. Como informado pelo entrevistado nº8, desde a criação da associação busca-se atuar ativamente na promoção de pesquisa e de conhecimento das políticas sociais – articulando, assim, seminários, debates, e diálogos com universidades e centros de pesquisa – e na disseminação de seu posicionamento político perante questões que possam abalar as políticas sociais brasileiras.

Tentamos (ANDEPS) ser bastante ativos nas questões das políticas sociais, então constantemente promovemos debates e diálogos entre os ATPS e as demais carreiras do Ciclo de Gestão quanto a esse tema, até porque essa é nossa área de trabalho. A gente (ANDEPS) também tem uma relação muito boa com a UNB (Universidade de Brasília), já fomos lá algumas vezes apresentar alguns seminários e fazer debates com os alunos do curso de GPP (Gestão de Políticas Públicas) para disseminar a importância da gestão da política social no Brasil (ENTREVISTADO nº8).

Quanto à participação dos ATPS na Associação: conforme o último levantamento de dados realizado pela organização em junho de 2019¹², a ANDEPS conta com 561 membros, o que representa cerca de 75% dos servidores ativos da carreira. Como mencionado na introdução deste trabalho, todos os ATPS associados à ANDEPS podem participar de suas reuniões, das tomadas de decisão do grupo (que ocorrem via colegiado), e quem se interessar pode se candidatar à atuação no corpo diretivo da associação – composta, até este momento, por 15 membros –, cujos representantes são escolhidos por meio de eleição por aclamação.

Dessa maneira, nota-se que, desde a sua fundação, a ANDEPS, luta pela garantia dos direitos da carreira de ATPS, bem como pela conquista de melhorias e

¹²Levantamento de dados internos da ANDEPS, não divulgado ao público.

do desenvolvimento do cargo no meio público. Tal como menciona o entrevistado nº10, a ANDEPS apresenta, até o momento da escrita desta dissertação, quatro grandes demandas: a garantia da transversalidade – assegurada no artigo 23, parágrafo 1º, incisos de I à III da lei nº 12.094/2009 –; a conquista de um órgão gestor para a carreira; a justa equiparação da tabela remuneratória da carreira de ATPS à carreira de Analista de Infraestrutura – haja vista que ambos cargos surgiram ao mesmo tempo dentro da carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, com salários, inicialmente, iguais –; e a melhoria da gestão de pessoas no que se refere à avaliação de desempenho desses atores.

Nós contamos com essas quatro demandas desde a criação da ANDEPS e a única demanda que tínhamos que foi solucionada foi a questão da regulamentação dos critérios avaliativos para o fornecimento da GDAPS (Gratificação de Desempenho de Atividade em Políticas Sociais) por parte do Ministério do Planejamento (atual Ministério da Economia); no mais, as demandas continuam as mesmas desde 2013 (ENTREVISTADO nº10).

Cumprir mencionar que, por já terem sido examinadas na seção 3.2 deste trabalho, as solicitações referentes à garantia do direito da transversalidade e da melhoria dos métodos utilizados para avaliação de desempenho de pessoal não serão discutidas novamente nesta seção.

Isso posto, no que tange à remuneração da carreira, os editais nº35/2012 e nº7/2016 estipulam que o salário inicial dos ATPS é de até R\$ 5.466,53/mês, podendo essa quantia sofrer alteração a partir dos resultados obtidos nas avaliações de desempenho individual e institucional (cf. seção 3.2). Entretanto, como consta no capítulo III da lei nº12.094/2009, essas avaliações terão efeito financeiro apenas se o servidor tiver permanecido em exercício das atividades inerentes ao respectivo cargo por, no mínimo, 2/3 (dois terços) de um período completo de avaliação e obtiver pontuação maior que 40% do limite máximo de pontos.

A questão da remuneração tem sido considerada, pelos ATPS e pela ANDEPS, muito insatisfatória – insatisfação que se justifica, segundo os entrevistados nº 8 e nº10, pelo fato do cargo estar incluído no rol das carreiras do Ciclo de Gestão e oferecer aos seus servidores uma faixa salarial muito abaixo das

demais carreiras pertencentes a essa categoria, principalmente em relação a carreira de EPPGG (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental) – cuja remuneração inicial é de até R\$15.000/mês¹³ – e ao cargo de Analista de Infraestrutura – que, como mostra o edital nº1/2012, apresenta um salário-base de até R\$ 9.980,25/mês.

A carreira de ATPS tem a remuneração muito abaixo das outras carreiras do Ciclo de Gestão, sendo que a gente (ATPS) exerce atividades muito semelhantes a dessas carreiras. Por exemplo, a carreira de EPPGG (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental) ganha disparadamente mais que a gente (ATPS); nós não queremos ganhar igual a eles não, até porque a gente (ATPS) sabe que essa é uma carreira mais antiga que a nossa e de muito prestígio, mas que existe uma disparidade salarial enorme entre as carreiras, existe (ENTREVISTADO nº8).

A questão salarial tem sido pauta de discussão desde o início da carreira (ATPS), porque a gente começou a perceber que outras carreiras do Ciclo de Gestão recebem muito mais que nós, inclusive a carreira de Analista de Infraestrutura. Como a carreira de ATPS e a de Analista de Infraestrutura fazem parte da carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, era esperado que ambas recebessem um valor parecido, mas não, eles (Analista de Infraestrutura) recebem muito mais que nós (ATPS) e a gente se sente, de certa maneira, bastante desvalorizado por isso. Então, o que a gente (ANDEPS) quer, na verdade, é equiparar o nosso salário ao dos Analistas de Infra-estrutura (ENTREVISTADO nº10).

A partir das falas dos entrevistados nº8 e nº10 citadas acima, entende-se que a insatisfação dos Analistas Técnicos de Políticas Sociais (ATPS) quanto a sua remuneração se dá porque existem outras carreiras do Ciclo de Gestão – muito semelhantes em atribuições com o cargo de ATPS – que apresentam uma faixa salarial bastante superior à desses burocratas. Soma-se a isso o fato da carreira de Analista de Infraestrutura ter vencimento superior ao da carreira de ATPS – ainda que ambos os cargos façam parte da mesma carreira (Desenvolvimento de Políticas Sociais) e tenham sido criados no mesmo momento.

Sendo assim, diante desse cenário de descontentamento dos ATPS e da ANDEPS no que diz respeito ao valor fixado para o salário-base desses atores, surge a demanda de equiparação salarial da carreira de ATPS à carreira de Analista

¹³Dado obtido no volume 74 da Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Civis e Ex-Territórios, desenvolvida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em janeiro de 2018.

de Infraestrutura. Nesse sentido, os entrevistados nº8 e nº10 asseguram já ter levado esse pedido inúmeras vezes a reuniões realizadas com o antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Ministério da Economia) e relatam que essa questão, até o momento da redação deste trabalho, não foi solucionada.

Já realizamos diversas reuniões com o Ministério do Planejamento (MPOG), também já protocolamos pedidos muitas vezes para a análise da equiparação salarial da nossa carreira (ATPS) a da carreira de Analista de Infraestrutura, mas nunca tivemos resposta. Então, o que aparenta para nós (ANDEPS) é que os nossos pedidos são “engavetados” (ENTREVISTADO nº8).

Eu entendo que hoje, o Brasil se encontra em um cenário político difícil de conceber reajuste salarial para qualquer carreira, e até mesmo por isso, eu acredito que tenhamos tanta dificuldade em conquistar essa equiparação salarial, mas essa questão nunca deixou de ser um pauta para a ANDEPS (Entrevistado nº10).

Segundo o entrevistado nº1, mesmo que os cargos de Analista de Infraestrutura e de ATPS pertençam à mesma carreira (Desenvolvimento de Políticas Sociais) e tenham sido iniciados com a mesma remuneração, o fato do concurso para Analista de Infraestrutura ter sido realizado primeiro levou a sua maior valorização salarial, uma vez que esses atores puderam participar de negociações de reajuste salarial antes que ATPS. O entrevistado nº1 diz, ainda, acreditar que essa discrepância entre os vencimentos dificilmente será sanada – em suas palavras:

Em 2012, se não me engano em julho, teve uma grande negociação de reajuste salarial para as carreiras e eu me lembro que foi discutido se daríamos esse reajuste também para a carreira de ATPS, só que o concurso para esse cargo ainda não tinha sido realizado, foi feito só em agosto daquele ano; então, ficou decidido que os ATPS não receberiam esse reajuste salarial, porque não tinha nenhum servidor ou representante da carreira para discutir a necessidade do reajuste, até porque, como eu disse, não tinha sido realizado o concurso ainda [...] o que torna a diferença tão grande da remuneração dessas duas carreiras (ATPS e Analista de Infraestrutura) é que, como os Analistas de Infraestrutura foram lotados no cargo antes que os ATPS, eles acabaram participando de mais negociações de reajuste salarial e por isso a equiparação salarial das duas carreiras se torna tão difícil, porque os ATPS sempre estarão com aprovações de reajuste a menos que os Analistas de Infraestrutura (ENTREVISTADO nº1).

O entrevistado nº1 também indica que é preciso fazer uma análise de

mercado para entender a faixa salarial e a concessão de reajustes para cada uma das carreiras, haja vista que o *status* social de um engenheiro de obras públicas no Brasil, por exemplo e segundo o entrevistado nº1, é maior que o de um analista de políticas sociais, e, por essa razão, sua remuneração será naturalmente mais alta.

Infelizmente, as políticas sociais e as carreiras que trabalham com elas, no Brasil, não tem tanto destaque; pensando como um gestor empregador, o valor de mercado de um engenheiro que trabalha com obras públicas é maior que o de um analista de políticas sociais. Essa questão vai muito além do salário, sabe? Se trata muito mais de uma desvalorização da área social do que de uma desvalorização da carreira em si (ENTREVISTADO nº1).

Ao considerar todas as informações apresentadas pelos entrevistados nesta seção de análise, é possível notar uma desvalorização simbólica da carreira de ATPS no que diz respeito a sua remuneração: carreiras equivalentes à de ATPS e da carreira de Analista de Infraestrutura – criada junto ao cargo de ATPS e também pertencente à carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais – apresentam nível salarial muito superior.

Considera-se cabível associar a etapa de remuneração ao quinto subsistema da GRH (gestão da compensação), apresentado por Longo (2007). Essa conexão se faz viável devido ao fato de que, nesse subsistema, busca-se realizar a promoção do gerenciamento de pagamentos de compensações – salários e bônus – e de benefícios não financeiros aos servidores públicos; o que passa pelos processos de: realização de projetos de estruturas salariais que busquem alcançar a equidade financeira interna e externa a organização por meio da valorização dos cargos e da classificação dos postos de trabalho; realização de projetos de retribuição monetária variável; distribuição de benefícios não-monetários; criação de mecanismos de evolução da remuneração global e individual; e a execução da administração de salários em uma organização pública.

Ao contrapor os depoimentos cedidos pelos atores entrevistados à falta de detalhamento dessa etapa na lei nº12.094/2009, à explanação limitada sobre o tema nos editais nº35/2012 e nº7/2016, e às especificações quanto a essa fase presente no subsistema 5 da GRH, não é possível detectar lacunas de implementação nesse

estágio. Entretanto, diagnosticam-se aí indícios de uma desvalorização simbólica da carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais, evidenciada por sua baixa remuneração – como já mencionado nesta seção.

Com base nas informações trazidas pelos ATPS e pela ANDEPS e expostas ao longo deste capítulo, é possível afirmar que a carreira de ATPS e o Ministério da Economia (antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) não mantêm uma boa relação – à qual, entretanto, seria fundamental para o cumprimento, implementação e garantia de continuidade do cargo de ATPS, dado que, segundo o entendimento de todos os Analistas entrevistados para a realização desta pesquisa e da ANDEPS, o cargo faz parte do rol de carreiras geridas pelo MPOG. Essa opinião encontra fundamento no texto da lei nº12.094/2009, que dispõe estar dentre as incumbências desse Ministério a realização dos concursos públicos para a carreira de ATPS, a lotação dos atores e a divulgação das metas e resultados institucionais referentes a esse posto.

Assim, os ATPS e a ANDEPS esperavam que ficasse a cargo do MPOG a administração dos atores da carreira, de forma que as ações de garantia de mobilidade, disponibilidade do setor de Recursos Humanos (RH), oferta de ouvidoria e/ou qualquer outra atividade de reportagem desses servidores fossem realizadas por meio desse Ministério, como sinaliza o entrevistado nº2.

Até a nossa lotação, tudo foi feito pelo Ministério do Planejamento (atual Ministério da Economia), então, era meio óbvio de se pensar que nós (ATPS) éramos uma carreira do “Planejamento” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), que nosso RH seria lá (MPOG) e quem cuidaria da nossa mobilidade seriam eles, mas na verdade, não é bem assim (ENTREVISTADO nº2).

Contudo, conforme percebido em unanimidade nas entrevistas realizadas, os ATPS sentem que houve um abandono do cargo pelo MPOG, de maneira que qualquer reclamação, pedido de realocação – garantido pelo princípio da mobilidade – e/ou encontro dos agentes com o setor de Recursos Humanos devem ser realizados no próprio órgão de lotação dos atores e não no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Ministério da Economia). Segundo os

entrevistados nº6 e nº8.

A gente (ATPS) resolve tudo dentro do nosso próprio órgão de lotação, não temos relacionamento e contato nenhum com o Ministério do Planejamento (MPOG). Acaba que, na verdade, a gente é servidor do órgão em que estamos e não do Planejamento (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) como achávamos; então, qualquer coisa que a gente (ATPS) precisar ou se quisermos fazer alguma reclamação, devemos fazer com o órgão de lotação mesmo (ENTREVISTADO nº6).

A carreira foi pensada pelo Ministério do Planejamento (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), o concurso foi feito por eles, nossa alocação foi feita por eles, e daí quando levamos alguma demanda eles dizem que não somos do “Planejamento” (MPOG) e sim dos nossos Ministérios de lotação. No final das contas, temos que resolver tudo no nosso órgão de lotação, o que acaba virando uma grande “bagunça”, porque se os órgãos de lotação não atenderem os nossos direitos presentes na lei, reclamamos com quem? (ENTREVISTADO nº8).

Assim, como já mencionado na seção 4.2, o entrevistado nº1 alega que o Ministério da Economia (antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) não compreende o cargo de Analista Técnico de Políticas Sociais como uma carreira pertencente ao seu ciclo de gestão, e é devido a isso que o Ministério não realiza a administração do cargo, da qual acabam por ficar incumbidos os órgãos de lotação, haja vista que ainda não há um órgão gestor atribuído à carreira de ATPS.

Como eu disse, a carreira de ATPS não é de gestão nossa (Ministério da Economia), por mais que os ATPS digam que é; então não somos nós que cuidamos das demandas deles ou gerimos essa parte de RH (recursos humanos) e realocação, são os Ministérios de lotação, já que eles (ATPS) não tem um órgão gestor ainda (ENTREVISTADO nº1).

Porém, a questão do cargo de ATPS ser considerado como uma carreira centralizada em seus órgãos de lotação – que se tornam, desse modo, responsáveis pela delimitação das atribuições específicas desses atores; concessão de licenças e de afastamentos; permissão de cessões ou redistribuição desses burocratas; administração da vida funcional desses servidores; e realização das avaliações de desempenho de pessoal – não é, em momento algum, estipulada na lei nº12.094/2009, nem mesmo nos editais nº35/2012 e nº7/2016 da carreira de ATPS.

Portanto, pode-se afirmar que a relação entre o Ministério da Economia e a

carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais é frágil e praticamente inexistente; o que gera, inclusive, o sentimento de abandono e de falta de gestão do cargo por parte do Estado, como frisam os entrevistados nº7 e nº10. Esses mesmos entrevistados afirmam ainda que, no que se refere ao relacionamento entre os ATPS e seus órgãos de lotação (para além do fato de que as organizações consideram esses servidores como parte do seu quadro fixo de pessoal, o que vai de encontro ao direito de mobilidade desses burocratas, que visa a descentralizar a carreira), não existem problemas e há uma relação de trabalho saudável.

A relação dos ATPS, em geral, com seus órgãos de lotação é “bem” tranquila. Eu particularmente nunca tive grandes problemas com o meu órgão de lotação. Os problemas normalmente existem quando queremos utilizar da mobilidade, porque os Ministérios acham que somos servidores deles e não querem nos liberar (ENTREVISTADO nº7).

A sensação que temos (ATPS) é que a carreira “caiu de um caminhão de mudança”, porque parece que ela foi criada e abandonada, esquecida; ninguém cuida da carreira. Quando temos alguma demanda nem sabemos a quem levar; acabamos levando ao Ministério da Economia, que normalmente não resolve nossas questões, e aos Ministérios de lotação quando é algo mais local (ENTREVISTADO nº10).

Paralelamente ao mau relacionamento que a carreira de ATPS mantém com o Ministério da Economia, o cargo tampouco tem boa relação com a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), também pertencente ao rol de carreiras do Ciclo de Gestão. Conforme relatam os entrevistados nº2 e nº9, o motivo desse relacionamento turbulento entre as carreiras é o fato de que a faixa salarial dos ATPS é mais baixa que a dos EPPGGs, ainda que as listas de atribuições dos dois cargos sejam bastante similares.

Os EPPGGs e nós (ATPS) não temos uma relação muito próxima e amigável, talvez porque realizamos atividades bastante similares a deles; mas “rola” um descrédito a nós por parte deles (EPPGGs) por não termos tanto prestígio no setor público e nem um salário tão alto quanto o deles (ENTREVISTADO nº2).

Nossa relação não é muito boa, não, somos (ATPS) tratados “meio que” com desdém por parte deles (EPPGGs), como se o trabalho deles fosse superior ao nosso, só que, na verdade, a gente (ATPS) faz atividades bem parecidas com as deles (EPPGGs), só que voltadas para as políticas sociais. Acho que esse desdém vem dessa semelhança de atribuições e

peelo fato de ganharmos bem menos que eles para fazer essas atividades (ENTREVISTADO nº9).

Nesse sentido, os entrevistados nº1 e nº10 contam que, por muito tempo, os Analistas Técnicos de Políticas Sociais foram apelidados, pelas outras carreiras do Ciclo de Gestão, de “gestorzinhos” – termo pejorativo e depreciativo, mas bastante difundido no meio público. Tal apelido derivava da ausência de um órgão gestor para o cargo de ATPS, de sua remuneração bastante inferior à das demais carreiras do Ciclo de Gestão, e também da nomenclatura “analistas técnicos”: por não serem “especialistas” nas políticas sociais com as quais trabalham, exerceriam trabalhos mais processualísticos e técnicos que as atividades realizadas pelos EPPGGs, tidas como intelectuais. Como narram os entrevistados:

Esse termo “gestorzinho” foi bastante utilizado e propagado no setor público, principalmente entre as carreiras do Ciclo de Gestão e entre os EPPGGs. Eu lembro que, na época, eles (quem utilizava o termo) justificavam o uso do apelido com o fato dos ATPS serem a carreira do Ciclo de Gestão que recebia menor salário e porque eles consideravam que pelos ATPS serem “analistas técnicos” eles faziam um trabalho mais processual e menos intelectual que os EPPGGs, como se os ATPS fizessem o serviço que os EPPGGs não quisessem fazer, sabe? Acho que nada justifica a utilização de um termo tão pejorativo e depreciativo da carreira (ENTREVISTADO nº1).

Esse termo (“gestorzinho”) realmente é usado de maneira pejorativa entre as carreiras do Ciclo de Gestão e pelos EPPGGs para se referir a nós (ATPS); é “super” ofensivo, sabe? Eles (quem se utiliza do termo) se pautam no fato de ganharmos menos, de não termos um órgão gestor da carreira, do Ministério do Planejamento (MPOG) não nos considerar parte da gestão deles e por realizarmos trabalhos técnicos para nos chamar assim; é como se nosso trabalho fosse inferior ao deles (EPPGG), menos importante ou menos “glamuroso” (ENTREVISTADO nº10).

À vista de todos os relatos expostos nesta seção, é possível concluir que a relação bastante debilitada e até mesmo quase nula da carreira de ATPS com o Ministério da Economia (antigo MPOG) e com as demais carreiras do Ciclo de Gestão – principalmente a de EPPGG – é resultado do despreço que os ATPS sofrem por parte dessas carreiras e do abandono do cargo pelo Ministério no que diz respeito à sua gestão.

Além disso, as questões aqui abordadas permitem sugerir que as relações

entre a carreira de ATPS e seus órgãos de lotação, as carreiras do Ciclo de Gestão e o Ministério da Economia se conectam aos princípios do sétimo subsistema de GRH (gestão das relações humanas e sociais), desenvolvido por Longo (2007). Tal paralelo se faz plausível porque esse subsistema busca realizar a gestão do relacionamento entre os servidores e os órgãos públicos em que estão alocados, abordando assuntos de gestão do clima organizacional, gestão das políticas sociais – que se conecta, por exemplo, com questões de saúde laboral –, e gestão das relações trabalhistas.

Ao se contraporem os conceitos presentes no subsistema sete de GRH à realidade observada – o sentimento de abandono dos ATPS pelo Ministério da Economia no que se refere a gestão da carreira; a relação ruim que as carreiras do Ciclo de Gestão (em especial a carreira de EPPGG) nutrem com o cargo de ATPS; o não reconhecimento, por parte do Ministério da Economia, da carreira de ATPS como pertencente ao seu rol de carreiras de gestão; a falta de designação de um órgão gestor ao cargo; e, ainda, a não delimitação deste tema na lei nº12.094/2009 – é possível afirmar que há uma lacuna de implementação.

Quanto ao desenvolvimento dos Analistas Técnicos de Políticas Sociais na carreira: conforme detalhado no capítulo IV, artigo 17 da lei nº12.094/2009, ele ocorre mediante progressão funcional e promoção. Segundo o parágrafo 1º do artigo 17 do normativo do cargo, a progressão funcional é entendida como a passagem do servidor de um padrão para outro, imediatamente superior, dentro de uma mesma classe. A promoção, por sua vez, é a transição, do agente público, do último padrão de uma classe para o padrão inicial da classe imediatamente superior.

Para que seja possível obter progressão funcional na carreira de ATPS – conforme detalha o capítulo IV, artigo 17, parágrafo 1º, inciso I da lei nº12.094/2009 –, é necessário que o servidor público tenha cumprido o interstício de 18 meses de efetivo exercício em cada padrão e obtido resultado médio superior a 80% do limite máximo da pontuação nas avaliações de desempenho individual. Já para que se conquiste uma promoção no cargo – como consta no capítulo IV, artigo 17, parágrafo 1º, inciso II da lei nº12.094/2009 – é preciso que o funcionário público

tenha cumprido o interstício de 18 meses de efetivo exercício no último padrão de cada classe, obtido resultado médio superior a 90% do limite máximo da pontuação nas avaliações de desempenho individual e participado de eventos de capacitação com conteúdo e carga horária mínima estabelecidos em regulamento, observadas as respectivas especialidades.

Os entrevistados nº5 e nº9, entretanto, afirmam que a progressão funcional do cargo não ocorre exatamente como prescrita em lei; todos os ATPS progridem a cada 18 meses, independentemente de sua pontuação nas avaliações de desempenho individual, recebendo assim uma bonificação em suas remunerações mensais.

Até onde sei, todo mundo progride na carreira a cada 18 meses, essa progressão é por tempo, entende? Não depende da gente. A bonificação por desempenho e a progressão funcional na carreira são independentes; a progressão é “garantida” a cada 18 meses, só que a bonificação pela avaliação de desempenho depende da nota que a pessoa “tirar” (ENTREVISTADO nº5).

A cada 18 meses a gente (ATPS) tem a progressão funcional, que é como se a gente subisse um nível da carreira, sabe? E com isso a gente tem um ajuste na nossa remuneração, então passamos a ganhar um “pouquinho” mais. [...] Eu nunca vi ninguém deixar de ter a progressão funcional da carreira por causa da avaliação de desempenho não, todo mundo que conheço que é ATPS sobe um nível da carreira a cada um ano e meio (ENTREVISTADO nº9).

Já no que diz respeito ao fornecimento da promoção de pessoal, os entrevistados nº8 e nº10 alegam que, atualmente, a carreira tem enfrentado um problema quanto a essa questão, devido ao fato de que a lei que instituiu o cargo não detalha como devem ser distribuídas as 120 horas mínimas de participação necessárias em eventos de capacitação, para que, assim, os servidores aptos a tal processo possam ser promovidos/mudados de classe¹⁴. Por isso, os Ministérios de lotação dos ATPS têm se baseado em suas próprias interpretações desse tópico: segundo os entrevistados nº8 e nº10, alguns órgãos consideram que a carga horária mínima de 120 horas em cursos de formação deve ter ocorrido nos últimos 18

¹⁴A carreira de ATPS é composta por três classes (A, B e Especial), cada uma delas contando com padrões de 1 à 5 (esses alcançados pelos atores a cada 18 meses de exercício de suas funções).

meses, ao passo que outros entendem que essas 120 horas de cursos de capacitação devem ter sido realizadas ao longo de toda a participação do ator na classe anterior. Sendo assim, conforme relataram os entrevistados, a concessão de promoção aos ATPS tem ocorrido consoante o entendimento de cada órgão de lotação – não seguindo, desse modo, um padrão –, e o Ministério da Economia, até este momento, não deu nenhum parecer à ANDEPS ou estipulou algum prazo para regulamentar essa situação.

A carreira tem apresentado esse problema na troca de classes, que é a promoção dos atores, né? Estamos exatamente no momento da troca de classe de A para B e cada Ministério tem o seu entendimento de quando essas 120 horas de treinamento devem ter ocorrido para garantir que o servidor mude de classe; então, tem gente subindo de classe e gente que não está e isso não está certo, não existe um padrão a ser seguido (ENTREVISTADO nº8).

Já fizemos muitas reuniões com o Ministério da Economia para que essa situação fosse normatizada, mas nada acontece. Isso é muito sério, sabe? Porque a nossa promoção fica a critério do Ministério de lotação; não é justo um subir de classe e o outro ATPS não (ENTREVISTADO nº10).

À vista de tudo isso, constata-se que, por mais que haja alguns dispositivos quanto a essa etapa em lei (nº12.094/2009), ainda falta maior detalhamento dos estágios necessários para o crescimento e troca de padrões e classes dos agentes públicos no cargo de ATPS, com vistas a evitar problemas de despadroneamento durante esse processo.

Percebe-se, também, que a etapa de desenvolvimento dos atores na carreira relaciona-se ao sexto subsistema da GRH (gestão do desenvolvimento), descrito por Longo (2007), uma vez que esse subsistema tem como princípio a promoção e o estímulo ao desenvolvimento profissional dos servidores de uma organização, de acordo com os seus potenciais individuais e/ou coletivos. Assim, esse subsistema articula as políticas de promoção e de progressão de carreiras dentro das instituições, bem como as políticas de formação ou treinamento de pessoal, destinadas ao aprendizado individual e coletivo, cujo objetivo é a efetivação das metas da organização.

Ao se comparar o subsistema 6 de GRH ao detalhamento da etapa de desenvolvimento presente na lei nº12.094/2009 e aos relatos cedidos pelos entrevistados, que indicam falta de clareza no normativo da carreira quanto aos critérios de promoção, conclui-se que há aí uma lacuna de implementação.

Tudo isso posto, entende-se que a carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais apresenta lacunas em muitas etapas de sua implementação, as quais fortalecem e auxiliam no desenvolvimento umas das outras, gerando, assim, uma sequência de problemas no cargo. Ficam, então, prejudicadas a continuidade da carreira e a atuação dos Analistas, e desenvolvem-se entre os servidores (como mencionado diversas vezes neste capítulo) os sentimentos de falta de cuidado, abandono e de ter seu trabalho desvalorizado, apesar do importante papel que essa carreira exerce na execução e fornecimento das políticas sociais no Brasil.

3.4 Síntese dos Resultados

Após toda descrição e análise dos resultados obtidos por meio dessa pesquisa (cf. seções 3.1, 3.2 e 3.3), visa-se, nesta seção, sintetizar tais resultados, por intermédio de uma sequência de sete quadros analíticos expostos a seguir, nos quais são justapostos os dados coletados nas entrevistas, os dados normativos da carreira de ATPS e os princípios dos sete subsistemas da Gestão de Recursos Humanos (GRH) no setor público (explicitados por Longo [2007]).

Sendo assim, o primeiro quadro analítico aqui apresentado relaciona os preceitos do primeiro subsistema da GRH (planejamento de recursos humanos) com os normativos da carreira de ATPS e com os dados e informações levantados e interpretados nessa investigação; de sorte que, não foi possível constatar discrepâncias entre o orientado pelo subsistema 1 da GRH, a lei nº12.094/2009 e a realidade percebida no que diz respeito ao tema de descrição e definição de perfil de pessoal e alocação dos atores, porém, no que tange ao tópico de alocação da força de trabalho na organização, percebeu-se aí, grande lacuna de implementação.

Quadro 6 – Análise de dados relacionados ao subsistema 1 de GRH.

Subsistema 1 – Planejamento de Recursos Humanos	Quadro Normativo	Dados e Informações levantados e interpretados na investigação
Descrição e definição do perfil de pessoal.	Pessoal deve apresentar curso superior completo, sendo de qualquer área de formação.	Os ATPS contêm curso superior completo sendo em 49 áreas de formação profissional distintas; os atores têm em média 30 anos de idade; 70% dos burocratas já tinham experiência profissional no setor de políticas sociais; os servidores são provenientes de 22 estados distintos; apresentam facilidade com intersetorialidade e compreensão integral das políticas sociais em que trabalham; e contam com alto padrão de qualificação acadêmica (66% dos atores já realizou algum tipo de especialização e 40% têm título de mestre).
Alocação da força de trabalho na organização.	A alocação dos atores da carreira de ATPS pode variar conforme as áreas de inscrição do concurso público, quais sejam: assistência social; educação; gestão social; previdência; e saúde. Leva-se também em conta, durante o processo de alocação, as preferências do ATPS e as necessidades dos Ministérios requerentes da força de trabalho.	O processo de alocação de pessoal foi conturbado, não se relacionando, em todos os casos, com as áreas em que os candidatos se inscreveram no momento da realização do concurso público. Segundo relatos, os candidatos aprovados foram alocados baseado na necessidade e vagas disponibilizadas pelos Ministérios.

Fonte: Elaboração própria.

Já o segundo quadro analítico compara os preceitos do segundo subsistema da GRH (organização do trabalho) com os normativos da carreira de ATPS e os dados e informações levantados e interpretados nessa investigação quanto a

descrição das atividades e funções; responsabilidades; objetivos; e propósitos desse atores públicos; de maneira que, certificou-se haver, nesse momento, a presença de falhas de implementação na carreira.

Quadro 7 – Análise de dados relacionados ao subsistema 2 de GRH.

Subsistema 2 – Organização do Trabalho	Quadro Normativo	Dados e Informações levantados e interpretados na investigação
<p>Descrição das atividades e funções; responsabilidades; objetivos; e propósitos.</p>	<p>As atribuições são delimitadas a partir do Ministro de Estado, do órgão de lotação e do setor em que o ator está alocado, de modo que, estas atribuições podem estar vinculadas a atividades especializadas de assistência técnica em projetos e programas nas áreas de: saúde; previdência; emprego e renda; segurança pública; desenvolvimento urbano; segurança alimentar; assistência social; educação; cultura; cidadania; direitos humanos e proteção à infância; à juventude; ao portador de necessidades especiais; ao idoso e ao indígena; que não sejam privativas de outras carreiras ou cargos isolados, no âmbito do Poder Executivo. Além, ainda, de outras atribuições.</p>	<p>Na grande maioria dos casos percebidos, as atribuições direcionadas aos ATPS correspondem às atividades descritas na lei nº12.094/2009. Porém, foi possível detectar, durante as entrevistas, casos de desvio de função de alguns ATPS, em que estes exerciam/exercem: funções administrativas; tarefas competentes ao setor de recursos humanos (RH); e até mesmo atividades de cunho contábil.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Com respeito ao terceiro quadro analítico, esse contrapõe os preceitos do terceiro subsistema da GRH (gerenciamento do emprego) com as determinações da lei nº12.094/2009 e os dados e informações levantados e interpretados nessa investigação no tocante a gestão da incorporação e da gestão da mobilidade desses burocratas; de forma que, observou-se, aí, lacunas de implementação.

Quadro 8 – Análise de dados relacionados ao subsistema 3 de GRH.

Subsistema 3 – Gerenciamento do Emprego	Quadro Normativo	Dados e Informações levantados e interpretados na investigação
Gestão da incorporação.	O recrutamento e seleção de pessoal para a carreira de ATPS se dá por meio de concurso público. Já quanto a questão da recepção no cargo, nem a lei nº12.094/2009, nem os editais do concurso público nº35/2012 e nº7/2016, tratam a respeito.	O recrutamento e seleção de pessoal para a carreira de ATPS realmente se deu por meio de concurso público. Entretanto, a recepção e a incorporação desses novos atores, segundo, os entrevistados, foi bastante conturbada.
Gestão da mobilidade.	A mobilidade dos ATPS é garantida pela lei nº12.094/2009 aos atores, de modo que, essa característica, garante a possibilidade de transição dos servidores entre os Ministérios relacionados à prática de políticas sociais, conforme o desejo do ator ou da necessidade do órgão solicitante.	Segundo relatos, a mobilidade dos ATPS é inexistente, sendo somente permitida a pedido da Presidência da República ou de qualquer órgão ligado a ela; ou após inúmeros pedidos de transferência por parte do próprio ator ou do Ministério requerente.

Fonte: Elaboração própria.

No que concerne ao quarto quadro analítico, esse coteja os preceitos do quarto subsistema da GRH (gestão de desempenho) com os normativos da carreira de ATPS e os dados e informações levantados e interpretados nessa investigação; de modo que, não se percebeu nenhum *déficit* de implementação no que diz respeito ao planejamento de desempenho dos atores e da carreira. Porém, no que se refere ao acompanhamento ativo do desempenho produtivo do pessoal, avaliação do desempenho de pessoal e retroalimentação ou *feedbacks* constatou-se, nessa fase, lacunas da implementação.

Quadro 9 – Análise de dados relacionados ao subsistema 4 de GRH.

Subsistema 4 – Gestão de Desempenho	Quadro Normativo	Dados e Informações levantados e interpretados na investigação
Planejamento de desempenho.	A lei nº12.094/2009 afirma que o desempenho dos atores é mensurado por meio de avaliação de desempenho institucional e avaliação de desempenho individual.	Ocorrem dois tipos de avaliação, semestralmente, na carreira: a avaliação de desempenho institucional e a avaliação de desempenho individual.
Acompanhamento ativo do desempenho produtivo do pessoal.	O acompanhamento ativo do desempenho produtivo do pessoal, segundo o normativo da carreira, é realizado pela chefia imediata do ator.	O acompanhamento do desempenho produtivo dos ATPS ocorre duas vezes ao ano, por meio da avaliação de desempenho institucional (realizada pela própria organização) e da avaliação de desempenho individual (mensurada pelo próprio ator, seus pares e Ministro de Estado do órgão de lotação).
Avaliação do desempenho de pessoal.	A lei nº12.094/2009 afirma que a avaliação de desempenho individual visa aferir o desempenho do servidor no exercício das atribuições do cargo, com foco na contribuição individual para o alcance das metas organizacionais, sendo esse realizado somente pela chefia imediata do agente público.	A avaliação de desempenho individual não é realizada somente pela chefia imediata do ATPS, mas, também, é realizada por seus pares e, até mesmo, pelo próprio ator. Ainda, os ATPS entrevistados alegaram que essa avaliação é realizada de maneira muito superficial.
Retroalimentação ou <i>feedbacks</i> .	Esse tema não é abordado nos normativos da carreira de ATPS.	Baseado nos dados coletados nas entrevistas, não ocorre nenhuma atividade de retroalimentação ou de <i>feedbacks</i> após as avaliações de desempenho dos ATPS.

Fonte: Elaboração própria.

Em relação ao quinto quadro analítico, esse confronta os preceitos do quinto

subsistema da GRH (gestão da compensação) com as diretrizes da lei nº12.094/2009 e os dados e informações levantados e interpretados nessa investigação; de sorte que, não se percebeu nenhuma falha de implementação no tocante ao gerenciamento de pagamentos de compensações (salários e bônus) e de benefícios não financeiros aos ATPS, por mais que haja insatisfação desses servidores quanto a esse tema.

Quadro 10 – Análise de dados relacionados ao subsistema 6 de GRH.

Subsistema 5 – Gestão da Compensação	Quadro Normativo	Dados e Informações levantados e interpretados na investigação
Gerenciamento de pagamentos de compensações (salários e bônus) e de benefícios não financeiros.	Conforme presente na lei nº12.094/2009, a remuneração dos ATPS sofre alteração a partir dos resultados obtidos nas avaliações de desempenho individuais. Porém, essa avaliação terá efeito financeiro apenas se o servidor tiver permanecido em exercício de atividades inerentes ao respectivo cargo por, no mínimo, 2/3 (dois terços) de um período completo de avaliação e obtiver pontuação maior que 40% do limite máximo de pontos. Ainda, o edital da carreira de ATPS nº35/2012 e nº7/2016 frisam que o salário inicial da carreira é de até R\$ 5.466,53/mês.	Os dados fornecidos pelo normativo da carreira quanto a influência da avaliação de desempenho individual na remuneração dos atores são confirmados pelos entrevistados. Entretanto, percebeu-se que a avaliação de desempenho institucional também interfere na bonificação salarial destes agentes públicos. Além disso, os entrevistados expressaram grande insatisfação com a faixa salarial inicial da carreira, devido ao fato da carreira de Analista de Infraestrutura, e de outras carreiras do Ciclo de Gestão, que exercerem atividades muito semelhantes à dos ATPS, receberem uma remuneração inicial maior.

Fonte: Elaboração própria.

Tratando-se, então, do sexto quadro analítico, nele, os preceitos do sexto subsistema da GRH (gestão do desenvolvimento), os normativos da carreira de

ATPS e os dados e informações levantados e interpretados nessa investigação são relacionados; de maneira que, tanto na política de promoção e carreira, para os processos de progressão e promoção dos servidores, quanto nas políticas de formação ou treinamento de pessoal, para o aprendizado individual e coletivo necessário às finalidades da organização, notou-se a existência de falhas de implementação.

Quadro 11 – Análise de dados relacionados ao subsistema 6 de GRH. (continua)

Subsistema 6 – Gestão do Desenvolvimento	Quadro Normativo	Dados e Informações levantados e interpretados na investigação
<p>Política de promoção e carreira, para os processos de progressão e promoção.</p>	<p>O desenvolvimento do servidor na carreira de ATPS, conforme a lei nº12.094/2009, ocorrerá mediante progressão funcional e promoção. Atendendo aos requisitos de cumprimento do interstício de 18 meses de efetivo exercício em cada padrão e obtendo resultado médio superior a 80% do limite máximo da pontuação nas avaliações de desempenho individual o servidor estará apto a alcançar a progressão funcional da carreira de ATPS; e ao cumprir o interstício de 18 meses de efetivo exercício no último padrão de cada classe, obter resultado médio superior a 90% do limite máximo da pontuação nas avaliações de desempenho individual e participar de eventos de capacitação com conteúdo e carga horária mínima estabelecidos em</p>	<p>Os entrevistados relataram que a progressão funcional ocorre para todos os atores a cada 18 meses, o que também resulta em uma bonificação em suas remunerações mensais, porém, essa ocorre de forma independente do resultado obtido na avaliação de desempenho individual dos ATPS. Já a promoção da carreira apresenta uma lacuna de implementação devido a falta de maior detalhamento na lei nº12.094/2009 quanto a quantidade de horas em eventos de capacitação necessárias para que haja mudança de classe desses atores.</p>

	regulamento, observadas as respectivas especialidades, o ATPS pode obter uma promoção.	
Políticas de formação ou treinamento, para o aprendizado individual e coletivo necessário às finalidades da organização.	O normativo da carreira de ATPS não aborda este tema.	Segundo relatos, a relação desses burocratas com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) é excelente. Logo, os ATPS podem realizar os treinamentos e cursos de desenvolvimento, relacionados às suas áreas de atuação, quando o desejarem. Porém, o curso de ambientação inicialmente ofertado aos ATPS foi considerado superficial e de conteúdo generalizado, tratando de temas básicos à administração pública, não chegando a ensiná-los a executar suas tarefas específicas referente a cada área de atuação, exceto a área de saúde que contou com dois treinamentos (um realizado pela ENAP e outro pela FIOCRUZ).

Fonte: Elaboração própria. (conclusão)

Por fim, o último quadro analítico aqui apresentado, correlaciona os preceitos do sétimo subsistema da GRH (gestão das relações humanas e sociais) com as instruções da lei nº12.094/2009 e os dados e informações levantados e interpretados nessa investigação; de forma que, no que concerne a gestão do clima organizacional e a gestão das relações trabalhistas na carreira de ATPS, detectou-se, aí, *déficits* de implementação.

Quadro 12 – Análise de dados relacionados ao subsistema 7 de GRH.

Subsistema 7 – Gestão das Relações Humanas e Sociais	Quadro Normativo	Dados e Informações levantados e interpretados na investigação
Gestão do clima organizacional.	O normativo da carreira de ATPS não aborda este tema.	Os ATPS apresentam grande insatisfação coletiva com algumas questões enfrentadas pelo cargo, principalmente no que tange ao abandono da gestão da carreira pelo Ministério da Economia. Porém, de acordo com as entrevistas, foi possível notar satisfação dos ATPS, de maneira geral, com seus órgãos de lotação.
Gestão das relações trabalhistas.	O normativo da carreira de ATPS não aborda este tema.	A ANDEPS conta com quatro grandes demandas atualmente: a garantia da transversalidade – essa garantida no artigo 23, parágrafo 1º, incisos de I à III da lei nº12.094/2009 –; a conquista de um órgão gestor para a carreira; a justa equiparação da tabela remuneratória da carreira de ATPS à carreira de Analista de Infraestrutura; e a melhoria da gestão de pessoas no que se refere à avaliação de desempenho desses atores.

Fonte: Elaboração própria.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo geral analisar a implementação da carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS) à luz dos subsistemas de Recursos Humanos com vistas a identificar as lacunas/falhas existentes nesse processo. Dessa maneira, para que fosse possível atender ao objetivo principal da pesquisa, foi necessário subdividir a análise da implementação da carreira em três momentos: Recrutamento e Seleção; Recepção e Incorporação; e Período Pós-Estágio Probatório.

Assim, com uma abordagem qualitativa e se utilizando do método de estudo de caso, esse trabalho descreveu detalhadamente os estágios de implementação da carreira de ATPS por meio dos dados coletados via análise documental e da realização de entrevistas semiestruturadas com atores-chave – como servidores, formuladores, implementadores da carreira, e também, representantes da ENAP e da ANDEPS –.

Então, ao se basear na descrição das etapas de implementação do cargo de ATPS e na revisão de literatura quanto aos conceitos de fragmentação dos processos das políticas públicas – referenciado por Martins (2004a) –, lacunas de implementação – abordado por Rua (1998) e Camões (2013) – e de subsistemas da área de Gestão de Recursos Humanos no setor público – apresentado por Longo (2007) –, detectou-se lacunas durante os três grandes momentos da implementação da carreira (recrutamento e seleção; recepção e incorporação; e período pós-estágio probatório).

Ao relacionar o momento da implementação referente ao desenho do edital e da aplicação do concurso público da carreira de ATPS (recrutamento e seleção) aos preceitos do subsistema 1 da GRH (planejamento de recursos humanos) e ao normativo da carreira, conferiu-se que, nesse quesito, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Ministério da Economia) executou um excelente trabalho e conseguiu atender a demanda de pessoal qualificado existente no Estado quanto a área de gestão social, não identificando-se, assim, lacunas de implementação nesta etapa.

Por outro lado, ao relacionar os estágios de alocação de pessoal, determinação das atribuições dos atores, treinamento de pessoal, avaliação dos servidores e garantia de mobilidade a esses funcionários públicos – esses pertencentes ao momento de recepção e incorporação dos ATPS – aos subsistemas 2, 3, 4 e 6 da GRH (organização do trabalho, gerenciamento do emprego, gestão do desempenho e gestão do desenvolvimento) e ao texto da lei nº12.094/2009, notou-se que, em todas essas etapas, há a presença de lacunas de implementação; de maneira que, a fase de alocação de pessoal foi considerada conturbada, ocorrendo casos de lotações desconexas aos setores de seleção; houve quadros de desvio de função; o treinamento de pessoal foi julgado superficial e generalizado; a avaliação de pessoal classificada como rasa; e o direito à mobilidade, esse garantido na lei nº12.94/2009, raramente foi/é fornecido aos atores da carreira.

Por fim, ao contrapor as fases de remuneração, desenvolvimento dos servidores no cargo e de relacionamento da carreira de ATPS com o Ministério da Economia e com as demais carreiras do Ciclo de Gestão – essas participantes do período pós-estágio probatório dos ATPS – aos subsistemas 5, 6 e 7 da GRH (gestão da compensação, gestão do desenvolvimento, gestão das relações humanas e sociais) e à lei nº12.94/2009, constatou-se que, somente na etapa de remuneração não há lacunas de implementação. Logo, confirmou-se, neste trabalho, a existência do mal relacionamento entre o Ministério da Economia e as carreiras do Ciclo de Gestão (em especial os EPPGGs) com o cargo de ATPS; o abandono da gestão da carreira de ATPS por parte do Ministério da Economia – deixando esse cargo sem órgão gestor –; e que o detalhamento, presente na lei nº12.094/2009, dos pré-requisitos para o desenvolvimento dos atores no cargo é limitado e insuficiente – o que abre espaço para interpretação dos próprios órgãos de lotação das condições necessárias para o fornecimento (ou não) da promoção aos atores –.

Sendo assim, conclui-se que a carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais apresenta lacunas ao longo de todo seu processo de implementação – essas causadas por diversos fatores, como por exemplo, a falta de efetivação das práticas de gestão por competência e de recursos humanos na carreira–; de sorte que, a

presença de tais *déficits* de implementação prejudicam a satisfação dos servidores, comprometem a continuidade da carreira e revelam uma desvalorização simbólica para com o cargo e para com as políticas sociais no Brasil. Ademais, inferiu-se, a partir da realização dessa pesquisa, que as lacunas de implementação percebidas na carreira de ATPS se influenciam e se conectam umas às outras, gerando assim, um movimento de “bola de neve”, no sentido que, a medida que as lacunas de implementação se instauram no cargo, novas lacunas surgem, desenvolvendo, desse modo, um ciclo de falhas de implementação que tende a perdurar, mesmo após a sua reformulação, tal como é indicado por Camões (2013).

Os *déficits* de implementação percebidos na carreira de ATPS também se justificam devido ao não cumprimento de algumas das etapas de implementação sugeridas por Rua (1998), como: a não existência de uma única organização implementadora, pois os Ministérios de lotação e o MPOG realizaram em conjunto essa tarefa; a falta de consenso entre os atores implementadores quanto aos objetivos esperados da carreira, já que a implementação ocorreu de maneira diversa ao pré-estabelecido em lei; a má rede de comunicação e coordenação estabelecida entre os elementos e os atores implementadores da carreira; e a ausência de atores implementadores em posição de comando.

No entanto, vale salientar que as lacunas de implementação não são problemas exclusivos a carreira de ATPS, sendo estas passíveis de percepção em muitas carreiras/cargos públicos e também nas políticas públicas do governo federal. Dado isso, como já mencionado nesse trabalho, o estudo das lacunas de implementação nas carreiras e nas políticas públicas é fundamental para a identificação das causas e das implicações dessas nas suas avaliações e na mensuração de seus resultados, para que, desse modo, seja possível o desenvolvimento de ferramentas, no setor público, de solução das lacunas já existentes e para prevenção de futuros *deficits* de implementação.

Diante de tudo isso, afirma-se que o presente estudo dispõe de algumas contribuições. Primeiramente, a pesquisa contribui para salientar que a presença das muitas lacunas de implementação da carreira de ATPS são resultado de um cenário

de desvalorização simbólica que as políticas sociais e as carreiras que cuidam de sua gestão enfrentam no governo federal; de forma que, a discussão do desprestígio dessas políticas no Brasil assume papel essencial durante a busca de soluções dos problemas sociais que a máquina pública enfrenta.

O trabalho também colabora para a ampliação do campo de estudo da implementação de políticas públicas/carreiras públicas, de sorte que, a base conceitual utilizada nessa dissertação, bem como o modelo analítico aqui proposto, podem ser utilizados em outros estudos de implementação de carreiras e de políticas de gestão de pessoas no setor público.

Por último, entende-se que os achados dessa pesquisa trazem implicações práticas e instrumentais para repensar a carreira de ATPS, de modo que, ao localizar e analisar as lacunas de implementação do cargo, além de possibilitar a busca por soluções, viabiliza a compreensão das suas origens, e com isso, passa-se a considerar a opção de reformular a estrutura do cargo com vistas a corrigir tais erros de implementação.

Dessarte, mesmo não sendo um dos objetivos dessa dissertação, o presente trabalho toma a liberdade de apresentar duas grandes recomendações práticas que visam amenizar as falhas de implementação já existentes na carreira de ATPS, quais sejam:

- No que diz respeito ao treinamento de pessoal, a fim de não repetir a experiência vivenciada pelos ATPS selecionados no primeiro concurso público da carreira, sugere-se que o treinamento disponha de maior tempo de duração e que se desenvolvam cursos de treinamento específicos a cada uma das cinco áreas de seleção do cargo (assistência social; educação; gestão social; previdência; e saúde) para que, desse modo, possa-se desenvolver, nesses servidores, as competências necessárias a cada um desses setores – respeitando, assim, as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), disposta no decreto nº 9.991 de 2019, a qual indica que as organizações devem possuir um sistema de capacitação fundamentado em competências, para que, por meio das competências

individuais desenvolvidas em seus funcionários, contribua-se no desenvolvimento das competências institucionais –;

- Com o intuito de garantir o direito de mobilidade aos atores; prevenir a ocorrência de casos de desvios de função e de má alocação dos ATPS; e para que as questões e demandas trazidas pela ANDEPS possam ser discutidas e atendidas, quando viável, acredita-se que seja necessário estabelecer um órgão gestor para a carreira, centralizando, assim, a sua administração. Devido à experiência prévia do Ministério da Economia com a gestão dos cargos de Analista de Infraestrutura e de EPPGG, pensa-se que esse órgão possa ser considerado como uma opção.

Posto isso, faz-se necessário apontar algumas limitações que essa pesquisa apresenta, tais como: a não realização de um trabalho comparativo entre os dados coletados pela autora e outros trabalhos anteriores, devido a carência de estudos acadêmicos que investiguem a carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais; a limitação da realização das entrevistas aos atores aprovados no primeiro concurso público da carreira de ATPS, devido à dificuldade em localizar os servidores selecionados no segundo processo seletivo do cargo – haja vista que esses estão localizados em diferentes distritos sanitários especiais indígenas –; e a impossibilidade de entrevistar gestores da carreira, pois, como diagnosticado ao longo desse trabalho, não há órgão gestor desse cargo.

Por fim, diante dos resultados apresentados e das limitações desta dissertação, algumas agendas de pesquisas futuras podem ser sugeridas para o melhor entendimento da carreira de ATPS, da Gestão de Recursos Humanos no setor público e das lacunas de implementação, tais como:

- Análise da implementação dos ATPS selecionados no segundo concurso público da carreira, em razão do segundo processo seletivo do cargo e da alocação desses novos atores terem sido realizados pelo Ministério da Saúde e não pelo Ministério da Economia, podendo, então, haver (ou não) discrepâncias entre esses dois processos de implementação;
- Comparação da implementação da carreira de ATPS à carreira de Analista de

Infraestrutura, haja vista que ambos cargos fazem parte da carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais e da lei nº12.094/2009;

- Comparação da implementação da carreira de ATPS à carreira de EPPGG, dado que os cargos apresentam semelhanças nas atribuições dos atores e ambos pertencem ao rol de carreiras do Ciclo de Gestão do governo federal.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, N. A introdução dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental na administração pública brasileira: análise comparativa da carreira nas esferas estadual e federal. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2011. p. 1-40.

ARAÚJO, E. T. Gestão social. In: BOULLOSA, R. F. (Org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 85-90.

_____. Gestão social e a política pública da assistência social. **Gestão Social**, Universidade Aberta do Nordeste, v. 9, p. 196-215, 2017.

_____. **(In)Consistências da gestão social e seus processos de formação**: um campo em construção. 2012. 257 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, São Paulo, 2012.

ARAÚJO, E. T.; CRUZ, D. L. **Orientações técnicas sobre o serviço de proteção social especial para as pessoas com deficiência e suas famílias ofertado em Centros-dia de referência**: metodologias e técnicas acessíveis no serviço. Brasília: MDS-PNUD, 2013. 179 p.

ARAÚJO, E. T.; BOULLOSA, R. F.; GLÓRIA, A. F. Tão longe, tão perto: reflexões sobre a relação entre gestão social e serviço social como possibilidade da inovação e aprendizagem. In: ENAPEGS – Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 4., 2010, Minas Gerais. **Anais...** Minas Gerais: UFLA, 2010. p. 135-144.

ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M.C.R. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BARRETT, S. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Journal of Public Administration**, Wiley, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.

BARZELAY, Michael. The New Public Management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. **International Public Management Journal**, v. 3, p. 229-265, 2000.

_____. **The New Public Management**: improving research and policy dialogue. Berkeley: University of California Press, 2001.

BERNARDO, R. A.; COUTINHO, F. M. A. A carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) como instrumento transformador da realidade estatal: a experiência de Minas Gerais. In: CONGRESSO CONSAD DE

GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília. **Anais**... Brasília: CONSAD, 2010.

BOULLOSA, R. F.; SCHOMMER, P. C. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de Lampedusa? In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 3., 2009, Juazeiro do Norte/Petrolina. **Anais**... Juazeiro do Norte/Petrolina: NIGS/UNIVASF, 2009, p. 65-92.

_____. Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da gestão social? In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais**... Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. p. 1-16.

BRASIL. Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento.

_____. Exposição de Motivos nº 23, de 21 de fevereiro de 2008. Dispõe sobre a criação do cargo de Analista Técnico de Políticas Sociais. **Assembléia Legislativa**. Brasília, 2008.

_____. Lei nº12.094, de 19 de novembro de 2009. Dispõe sobre a criação de cargos de Analista técnico de políticas sociais. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 20 nov. 2009, p. 1.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**, de novembro de 2005. Brasília: MDS, 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNA_S2004.pdf>. Acesso em 8 jan. 2020.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Tabela de remuneração dos servidores federais civis e do ex-territórios**. Brasília, v. 74, 2018.

_____. Presidência da República. Câmara de Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)**. Brasília, nov. 1995. 68 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1738.htm>. Acesso em: 7 jan. 2020.

_____. Projeto de Lei nº 3452, de 26 de maio de 2008. Dispõe sobre a criação de cargos de Analista técnico de políticas sociais. **Assembléia Legislativa**. Brasília, 2008.

_____. Resolução nº145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a política nacional de assistência social – PNAS. **Diário Oficial da União**, 28 de out. 2004. Seção 1, p. 110.

BRASIL, F. G. **A Dinâmica das políticas de saúde e de assistência social no Brasil: incrementalismo e pontuações na atenção governamental entre 1986 e 2003.** 2017. 261f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, FAPESP, São Carlos, 2017.

BRASÍLIA (DF). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Edital nº1/2012.** Edital de abertura de inscrições. Brasília, 2012.

BRASÍLIA (DF). Ministério da Fazenda. **Edital nº35/2012.** Edital de abertura de inscrições. Brasília, 2012.

BRASÍLIA (DF). Ministério da Fazenda. **Edital nº30/2013.** Resultado final do concurso. Brasília, 2013.

BRASÍLIA (DF). Ministério da Saúde. **Edital nº7/2016.** Edital de abertura de inscrições. Brasília, 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n.1, 1996.

CAMÕES, M. R. S. **Análise do processo de implementação da política nacional de desenvolvimento de pessoal.** 2013. 200 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CANÇADO, A. Gestão social. In: BOULLOSA, R. F. (org.). **Dicionário para a formação em gestão social.** Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 80-84.

_____. **Fundamentos teóricos da gestão social.** Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, UFLA, Lavras, 2011.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão social: epistemologia de um paradigma.** Curitiba: CRV, 2013.

_____. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v.9, n. 3, p. 681-703, 2011.

CARMO, E. D.; SILVA, F.; FONSECA, S. O encontro das águas na(s) Amazônia(s): educação popular e gestão social pela via da experiência da UNIPOP. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 3., 2009, Juazeiro/Petrolina. **Anais...**, Juazeiro/Petrolina: NIGS/UNIVASF, 2009.

CARVALHO, M. C. B. Gestão social e políticas públicas: uma questão ainda em debate no século XXI. In: JUNQUEIRA, L. A. P. (Org.). **Gestão social: mobilizações e conexões.** São Paulo: LCTE, v. 6, 2012.

CEPAL. **Gestión de programas sociales em América Latina**. Santiago: Cepal, 1998. v.1, n. 25. (Série Políticas Sociales).

CLINE, K.D. Defining the implementation problem: organizational management versus cooperation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v.10, n. 3, p. 551-571, 2000.

COELHO, F. Repensando os concursos públicos no Brasil: subsídios para discussão à luz da gestão de pessoas no setor público. In: BASSOTTI, I. M.; PINTO, S.S; SANTOS, T. S. **Uma Nova Gestão é Possível**. 1 ed. São Paulo: Edições FUNDAP, 2015. p. 61-90.

Coelho, F.; Menon, I. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis)funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. **Revista Do Serviço Público**, Brasília, v. 69, p. 151-180, 2018.

CORRÊA, V.; COELHO, F. S.; ALMEIDA, A. G. Disseminação da carreira de Especialista em políticas públicas e gestão governamental na gestão municipal brasileira: um estudo exploratório. **Revista Temas de Administração Pública**, São Paulo, v. 9, n. 2, 2014.

CRESWELL, J. Five qualitative approaches to inquiry. In: **Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches**. Califórnia: SAGE, 2012.

CRUZ, R. Carreiras burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. **Burocracia e política no Brasil: desafios para o estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 307-328.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial. In: SIEDENBERG, D.R. **Dicionário do desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006. p. 99-100.

DALTON, M. **Men who manage**. New York: John Wiley & Sons, 1959.

DOWBOR, L. A gestão social em busca de paradigma. In: RICO, E. M.; RAICHELIS, R. **Gestão social – uma questão em debate**. São Paulo: EDUC/IEE/PUCSP, 1999.

_____. Brasil: tendencias de la gestión social. **Nueva sociedad**, n. 187, p. 114-127, 2010. Disponível em: <<http://www.dowbor.br>> Acesso em: 23 de jul. 2019.

DRAIBE, S. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho de políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p.13-42.

DUBOIS, V. **The Bureaucrat and the poor: encounters in french welfare offices**.

Londres: Routledge, 2010.

FAGNANI, E. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **Revista SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, 2011.

FARIA, C. A. P. (org.) **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

FERNANDES, C. C. C. A carreira dos gestores governamentais e sua trajetória em trabalhos fundamentais. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental – RESPUBLICA**, Brasília, v. 11, n. 1, p.13-44, jan./jun. 2012.

FERREIRA, D. D. **Ativismo institucional no governo federal**: as práticas dos Analistas técnicos de políticas sociais. 2016. 153 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2016.

FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. In: SCHOMMER, P.C.; SANTOS, I. G. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 12-32.

FISCHER, T.; ROESCH, S.; MELO, V. P. **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social**: casos para ensino. Salvador: CIAGS/UFBA, 2006.

FRANÇA FILHO, G.C. Gestão social: um conceito em construção. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 9., 2003, Salvador. **Anais...**Salvador: CIAGS/UFBA, 2003. p. 1-6.

HARRIS, M. **The rise of anthropological theory**: a history of theories of culture. New York: Crowell, 1968.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Coletânea de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. v.2.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. London: Sage Pub., 2009.

HJERN, B.; PORTER, D. O. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. **Organization Studies**, Warwick, v. 2, n.3, p. 211-227, 1981.

HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A. **Policy analysis for the real world**. New York: Oxford University Press, 1984.

HOOD, C. The “new public management” in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, Elsevier, v. 20, p. 93-109, 1995.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying public policy**: policy cycles and policy subsystems. Toronto: Oxford University Press, 1995.

KETTL, D. F. **The global public management revolution**. 2th ed. Washington: Brookings Institution Press, 2005.

KLIJN, E. H. Networks and interorganizational management: challenging, steering, evaluation and the role of public actors in public management. In: FERLIE, E.; LYNN Jr., L. E.; POLLITT, C. **The Oxford handbook of public management**. New York: Oxford University Press, 2005.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LONGO, F. **Mérito e flexibilidade**: a gestão de pessoas no setor público. São Paulo: FUNDAP, 2007.

_____. Reforma del empleo Público: tótem y tabú. **Gestión y Análisis de Políticas**, Madri, n. 2. p. 5-15, 1995.

LOTTA, G. S. Desvendando o papel das burocracias de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

LOTTA, G. S. et al. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. **Burocracia de Médio Escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015.

MAIA, K. et al. Nova gestão pública e motivação no serviço público: a carreira de EPPGG como alternativa para as disfunções burocráticas. **Revista Gestão Pública**, Recife, v. 3, n. 6, p.123-155, 2012.

MARCONI, N. Políticas integradas de recursos humanos para o setor público. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FUNDAP, 2005. p. 330-348.

MARTINS, H. F. Introdução ao governo matricial: problema da fragmentação. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid. **Anais...** Madrid: CLAD, 2004.

_____. Uma teoria da fragmentação de políticas públicas. In: ENCONTRO DA ANPAD, 28., 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2004.

MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration**, Wiley, v. 5, n. 2, p.145-174, 1995.

MENDOSA, D. **Gênese da política de assistência social do governo Lula**. 2012.

219 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MERTON, R. K. **Social theory and social structure**: toward the codification of theory and research. Glencoe: Free Press, 1949.

MONTEIRO, L. M. Reforma da administração pública e carreiras de estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1117-1143, 2013.

MORAES, L. L. **Des(Integração entre os subsistemas de recursos humanos no ingresso no serviço público**: uma análise da implementação da carreira de Especialista em políticas públicas no estado de São Paulo. 2017. 121 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

MOTA, M. M. et al. Especialista em políticas públicas e gestão governamental: uma descrição da carreira nos estados da Bahia, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, São Paulo, v. 1, n.1, p. 181-206, 2011.

OCDE. **Avaliação da gestão de recursos humanos no governo**: relatório. Brasil: OCDE, 2010.

OLIVEIRA, V. E. Instituições, burocracia e produção de políticas públicas: o caso da política estadual de saúde. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2009.

OLIVEIRA, V. S. Gestores públicos do Distrito Federal: relatos de uma identidade em construção. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2014, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2014.

OMURO, L. et al. Recrutamento e seleção: um novo processo é possível. In: BASSOTTI, I. M.; PINTO, S. S.; SANTOS, T. S. **Uma nova gestão é possível**. São Paulo: FUNDAP, 2015, p. 26-47.

O'TOOLE, L. J. Jr. Research on policy implementation: assessment and prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 10, n. 2, p. 263-288, 2000.

_____. The theory-practice issue in policy implementation research. **Public Administration**, Wiley, v. 82, n. 2, p. 309–329, 2004.

PACHECO, R. S. A agenda da nova gestão pública. In: LOUREIRO, M. R. et. al. **Burocracia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

_____. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. **Burocracia e política no Brasil: desafios para o estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 233-255.

PARADA, E. **Economía política de las políticas públicas**. México: UNAM, n. 2, 2005.

PARSONS, W. **Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis**. Cheltenham: E. Eldegar, 1995.

PEREIRA, C. et al. A adoção da carreira de “gestor governamental” no Brasil: há um processo de difusão em andamento? In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 6., 2014, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ANPAD, 2014. p. 55-70.

PIRES, R. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p.182-220.

_____. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 81, p. 5-24, 2011.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: a comparative analysis**. New York: Oxford University Press, 2000.

REZENDE, F. C. Por que as reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.17, n. 50, p.123-184, 2002.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G.; CARVALHO, M. **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SABATIER, P. The need for better theories. In: SABATIER, P. (Org.). **Theories of the policy process**. California: Westview Press, 2007.

SABATIER, P.; WEIBLE, C. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: Sabatier, P. (Org.). **Theories of the policy process**. California: Westview, 2007.

SAETREN, H. Facts and myths about research in public policy implementation: out of fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant. **Policy Studies Journal**, Wiley, v. 33, p. 559-82, 2005.

SASAKI, K.; SOUZA, R. C. A. Reflexões sobre a gestão social e ambiental da

comunidade de artesãos de Porto Sauípe – Bahia. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: CIAGS/UFBA, 2006.

SCHEIRER, M. A.; GRIFFITH, J. Studying micro-implementation empirically: lessons and dilemmas. In: PALUMBO, D. J.; CALISTA, D. J. **Implementation and the policy process: opening up the black box**. New York: Greenwood Press, 1990.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SELDEN, S. C. Inovações e tendências globais nas práticas de gestão de recursos humanos no setor público. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Administração pública: coletânea**. Rio de Janeiro: UNESP, 2010.

SILVA, R. M. P. A carreira do Especialista em políticas públicas e gestão governamental: uma análise das atribuições esperadas x prática na contratação e formação de gestores. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 6., 2014, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: EnAPG, 2014.

SOARES, R; BARATA, R. V.; ROCHA, G. Perfil sociodemográfico e profissional dos novos Analistas técnicos de políticas sociais (ATPS), do Ministério da Saúde, Governo Federal do Brasil, 2013. **Revista Tempus**, Brasília, v. 8, n.1, p.17-28, 2014. SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n.16, p. 20-45, 2006.

WANDERLEY, L. E. Enigmas do social. In: CASTEL, R; WANDERLEY, L. E.; BELFIORE-WANDERLEY, M. **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 2008, p.167-226.

WEBER, M. **The protestant ethic and the spirit of capitalism**. London: G. Allen & Unwin, 1930.

WILSON, J. Q. **Varieties of police behavior: the management of law and order in eight communities**. Cambridge: Harvard University Press, 1968.

WINTER, S. **Implementation: handbook of public policy**. London: SAGE Publications, 2006.

YANOW, D. **How does a policy mean?** Interpreting policy and organizational actions. Washington: Georgetown University Press, 1996.

ZANI, F; COSTA, F. Avaliação da implementação do Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar: novas perspectivas de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 889-912, 2014.

APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS

BLOCO TEMÁTICO I – PERCEPÇÕES DO ATOR (ATPS)

1. Nome completo, idade, Estado de origem.
2. Qual o órgão que você atua (MS, MDS, Ministério das Cidades, Ministério da Assistência Social, Ministério da Educação, Previdência...)?
3. Fale um pouco da carreira de ATPS (atribuições, funções, rotina de trabalho, aspectos positivos, aspectos negativos, etc.)
4. Como foi a sua trajetória na carreira nesses anos no governo federal?
5. Você lembra do concurso público? Se sim, acredita que o desenho do concurso foi compatível com o perfil desejado (e atribuições/funções) da carreira?
Por exemplo: os conteúdos das provas, na sua opinião, foram condizentes com os conhecimentos específicos demandados pela carreira? Qual foi o ponto crítico do concurso público na sua opinião?
6. Houve curso de formação para os analistas após a sua aprovação no concurso? Se sim, como foi o curso de formação? Ajudou como formação complementar? Alguma crítica?
7. Como se deu a alocação dos ATPS nas áreas de atuação? Houve um processo de integração?
8. Durante os primeiros meses da posse dos analistas, qual foi o ponto crítico na sua opinião?
9. Qual era a expectativa, em linhas gerais, da atuação dos ATPS? Na prática, essa expectativa de atuação realmente foi alcançada? Houve muito desvio de função?
10. Como se deu a avaliação de desempenho da carreira nos primeiros anos? Houve um estágio probatório de verdade? Algum ponto crítico?
11. E a mobilidade e avanços na carreira foram possíveis nesses quase 10 anos da carreira?
12. Que balanço você faria da gestão da carreira nesse período?

BLOCO TEMÁTICO II – ESTRUTURA DA CARREIRA

13. Devido as atribuições do ATPS serem muito extensas e abrangentes, como é feita a delimitação de suas atribuições em detrimento as atribuições de carreiras similares? Como diferenciar as atribuições do ATPS de outras carreiras semelhantes?

14. Como é a imagem da carreira no governo federal? E a relação com as demais carreiras? Qual a principal crítica da carreira de ATPS na atualidade? Existe alguma reivindicação generalizada da carreira?

15. Como se dá o monitoramento da carreira pelo órgão supervisor (MPOG)? É satisfatório na sua opinião?