

Fórum Agenda do Servidor do Governo do Amapá: de política pública à estratégia política

Maria Cristina Vilhena Coelho Pinto

Universidade Estadual do Ceará - UECE

Francisco Horácio da Silva Frota

Universidade Estadual do Ceará - UECE

Resumo

Esta dissertação teve como escopo principal apresentar o processo de construção da arena dialógica, criada pelo governo do Estado do Amapá, intitulada “Fórum Agenda do Servidor”, lançada no dia 22 de março de 2015. Essa iniciativa governamental visava permanente diálogo/negociação com diversas categorias de servidores públicos do Estado do Amapá, além de construção de políticas de capacitação dentro dos vários setores administrativos da Gestão Estadual. De forma objetiva, a intenção era assegurar o caráter democrático aos debates e decisões oriundas entre os entes sindicais que representavam os Servidores Públicos do Estado do Amapá e o Governo, num caráter de antecipação de demandas. Trata-se de uma pesquisa qualitativa acerca das reuniões/discussões evidenciadas pela Política desenhada pelo Governo do Estado do Amapá (2015 – 2018), direcionada aos servidores públicos estaduais através do Fórum Agenda do Servidor, nos diversos grupos e carreiras que compõe o eixo educação e técnico do Estado. Por meio das atas e relatórios produzidos no decorrer das reuniões com representantes dos sindicatos, servidores, gestores e o fórum. Além disso, a pesquisa procurou apresentar a construção de consensos no relacionamento entre dirigentes do Governo e os servidores públicos estaduais; apontar o nível de participação individual e coletiva, dos servidores públicos estaduais no que se refere à eficácia das políticas públicas efetivadas pelo Fórum e ainda identificar qual das políticas públicas implementadas para os servidores foram mais significativas e exitosas.

Palavra-chave política pública; servidor público; representação política

Abstract

This dissertation had the main purpose to present the design and construction of a dialogic arena, created by the government of the State of Amapá, Brazil, entitled “Forum Server Agenda”, launched on March 22, 2015. The governmental initiative aimed at permanent dialogue / negotiation with several categories of public employees of the State of Amapá, as well as the construction of training policies within the various administrative sectors of the State Management. The intention was to assure the democratic character of the debates and decisions originating between the union entities that represented the Public Servants of the State of Amapá and the Government, in a way of anticipation of demands. This is a

qualitative research about the meetings / discussions evidenced by the Policy designed by the Government of the State of Amapá (2015 - 2018), directed to the state civil servants through the Server Agenda Forum, in the various groups and careers that make up the administrative axis and state technical staff. Through the minutes and reports produced in the course of the meetings with representatives of the unions, employees, managers and the forum. In addition, the research sought to present the construction of consensuses in the relationship between government leaders and state public workers; to point out the level of individual and collective participation of the state public servants regarding the effectiveness of the public policies carried out by the Forum and to identify which of the public policies implemented for the servers were more significant and successful.

Key-word public policy; public server; political representation

Introdução

Este trabalho faz parte de um recorte da minha dissertação de mestrado intitulada “Políticas Públicas para os Servidores do Governo do Estado do Amapá: Processo de Implementação do Fórum Agenda do Servidor (2015 - 2018)” que tem como escopo principal apresentar o processo de construção da arena dialógica, criada pelo governo do Estado do Amapá, intitulada “Fórum Agenda do Servidor”, lançado no dia 22 de março de 2015. Essa iniciativa governamental visava permanente diálogo com diversas categorias de servidores públicos do Estado do Amapá, além de construção de políticas de capacitação dentro dos vários setores administrativos da Gestão Estadual. De forma objetiva, a intenção era assegurar o caráter democrático aos debates e decisões oriundas entre os entes sindicais que representavam os Servidores Públicos do Estado do Amapá e o Governo, num caráter de antecipação de demandas. Trata-se de uma pesquisa qualitativa acerca das reuniões/discussões evidenciadas pela Política desenhada pelo Governo do Estado do Amapá (2015 - 2018), direcionada aos servidores públicos estaduais através do Fórum Agenda do Servidor, nos diversos grupos e carreiras que compõe o eixo educação e técnico do Estado. Por meio das atas e relatórios produzidos no decorrer das reuniões com representantes dos sindicatos, servidores, gestores e o fórum. Além disso, a pesquisa procurou apresentar a construção de consensos no relacionamento entre dirigentes do Governo e os servidores públicos estaduais; apontar o nível de participação individual e coletiva, dos servidores públicos estaduais no que se refere à eficácia das políticas públicas efetivadas pelo Fórum e ainda identificar qual das políticas públicas implementadas para os servidores foram mais significativas e exitosas.

Em termos formais, a agenda do servidor procurou manter o diálogo aberto com os diversos grupos de servidores e sindicatos, sobretudo os mais representativos, como por exemplo, o Sindicato dos Servidores Públicos em Educação no Amapá (SINSEPEAP). Nos quatro anos em atividade, a Agenda do Servidor conseguiu contemplar algumas pautas em termos de negociação, o que não significa que suas metas foram todas atendidas em sua integridade, pois as agendas salariais/planos de carreira acabarão se sobrepondo nas negociações. Este artigo está dividido em quatro subseções que apresentarão de forma específica aspectos desenvolvidos no decorrer desta pesquisa.

Breve percurso histórico do Estado do Amapá e o contexto dos servidores públicos

Diz a lenda que na década de 70, ainda no período de ex-Território Federal do Amapá, o poder público batia nas portas das pessoas, perguntando se alguém, na residência escolhida, tinha interesse de trabalhar no Governo. Na verdade, ouvi certa vez de um velho caminhoneiro, que foi exatamente isso que aconteceu com ele, no entanto o convite não foi aceito a época. O tom de nostalgia da conversa evidenciava claramente arrependimento pela recusa do emprego público, pois conforme o tempo passava, as oportunidades diminuam. Na verdade, se formos analisar a ocupação da região que hoje compreende o Amapá, a presença do Estado português sempre foi decisiva no processo de colonização.

Neste sentido dois fatos podem ser considerados estratégicos. Primeiramente, o povoamento inicia-se com o processo de transferência de famílias de Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco, em 1751, pela Coroa Portuguesa. Além disso, objetivando efetivar o projeto de ocupação foi criada a Vila de São José de Macapá em 1758.

Somado a estes dois acontecimentos tivemos ainda neste período a construção da Fortaleza de Macapá (1764-1782) e a transferência de 114 famílias para Mazagão (1770-1771), da cidade africana com o mesmo nome. Tinha sido dada a largada para a sociedade amapaense, numa junção étnica entre negros, índios e colonizadores europeus.

Antes de ser chamado de Estado, o Amapá era denominado de Território Federal do Amapá, criado no ano de 1943 por Getúlio Vargas. Até esse ano, toda a região que compreendia o atual território amapaense pertencia ao estado do Pará. Neste período, em meio a conflitos mundiais e pressões dos Estados Unidos, o presidente brasileiro criou esse conceito, justificando-o como importante para segurança nacional. Com a criação do Território Federal do Amapá, que ocorreu em 13 de setembro de 1943, Macapá torna-se a capital do território. Através da Constituição de 1988, ela passa a ser a capital do Estado (PINTO, 2016, p. 25).

O primeiro Governador do Território Federal do Amapá, Janary Gentil Nunes foi nomeado por Getúlio Vargas em 27 de dezembro de 1943. O jovem militar de 31 anos tinha pela frente a missão de garantir a segurança da fronteira Norte do País, adotar medidas para estimular o crescimento econômico de uma região isolada do Brasil e organizar politicamente e administrativamente o Território. Neste contexto, Janary Nunes foi responsável em trazer os primeiros servidores públicos de carreira e tencionando essa meta criou hotéis de trânsito, construiu casa para servidores e atraiu inclusive empresas como foi o caso da ICOMI (Nunes, 2012).

Quando assumiu o governo em 1943, Macapá possuía mil habitantes. Depois de 6 anos passou para 25 mil. Sua administração contou com a colaboração da empresa que ele ajudou a trazer para a região, a ICOMI, que no processo de exploração do manganês da Serra do Navio, previu o salto qualitativo que o Amapá daria em poucos anos, principalmente em termos de qualidade de vida (Santos, 1994).

Mesmo assim, pelas dificuldades de acesso à região e a pouca estrutura ainda existente, havia muito empenho por parte do governo Federal em arregimentar servidores para compor a necessária máquina burocrática local. Mas aos poucos, e através de inúmeros benefícios o número de servidores públicos aumenta significativamente com o passar dos anos.

Apesar de o Amapá constar como um membro da federação dos Estados brasileiros, possuindo completa autonomia, na prática devido aos desequilíbrios regionais, essa

autonomia é bastante frágil e vem sendo violada, principalmente quando o poder federal planeja o seu desenvolvimento. Geralmente as medidas executadas pela União, além de não serem discutidas com a sociedade local, são voltadas quase sempre para atender interesses externos a região. Temos ainda outros problemas graves, atualmente, como por exemplo, o uso e a gestão limitada do território amapaense, pois quase 74% encontram-se em área de proteção ambiental, algumas com status de proteção total para fins comerciais

Não é possível fazer uma apresentação da economia amapaense sem fazer referência a três questões importantes: economia baseada em ciclos econômicos, extrema dependência econômica do estado dos recursos e repasses públicos e por seu território encontrar-se sob rígidas leis ambientais. Todas essas questões combinadas podem ajudar a entender a fragilidade da economia amapaense.

Para agravar a situação, as gerações mais jovens experimentam poucas perspectivas de emprego e renda, dependendo quase que exclusivamente de empregos ou contratos públicos para entrarem no mercado de trabalho. Sem prejuízo do meio ambiente, que é a grande marca do Estado do Amapá, por ser o Estado mais preservado do Brasil, é necessário encontrar o caminho da autonomia econômica e possibilitar dessa maneira um futuro melhor para todos os cidadãos amapaenses (PINTO, 2017).

Ademais, a presença do estado brasileiro no Amapá sempre ocorreu de maneira direta, absoluta e indispensável. Inclusive, a região possuía status de Território Federal, cujas características geralmente passavam por lugares remotos, fronteiriços e estratégicos. É relevante registrar neste momento a edição do Decreto Lei 200, no auge da ditadura militar (Governo Costa e Silva/1967), dentro do contexto dos Atos Institucionais (neste caso depois do AI-4 e antes do AI-5) que pretendia ser ao mesmo tempo, uma ação modernizadora do estado brasileiro, superando o atraso burocrático da política patrimonial do país, aproximando-se assim de modelos gerenciais da administração pública com os da iniciativa privada.

Desde o surgimento do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) até o Decreto Lei 200, a máquina burocrática brasileira iniciava um processo gradual de transformação, com princípios administrativos e hierárquicos mais racionais e eficientes. A descentralização que esse Decreto vislumbrava, combinada com a autonomia e descentralização financeira da Administração Indireta, era uma forma de estabelecer o contraste com a pesada burocracia da Administração Direta do Estado brasileiro. Bresser Pereira (1996) em seu trabalho intitulado “Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil” avalia qual foi o significado do Decreto Lei 200

O Decreto-Lei 200 teve, entretanto, duas consequências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, assim, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais. Desta maneira, a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei 200 ficou pela metade e fracassou. A crise política do regime militar, que se inicia já em meados dos anos 70, agrava ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal foi identificada com

o sistema autoritário em pleno processo de degeneração (Bresser Pereira, 1996, p. 272).

Tomando como exemplo o conteúdo do Decreto-Lei 200, e os comentários de Bresser Pereira (1996) acima, atestamos algumas curiosidades sobre essas transformações no âmbito da administração e do planejamento no estado brasileiro daquela época. Logo, merece destaque o fato de que, com o aumento de contratos celetistas nas empresas estatais e fundações, infelizmente os critérios meritocráticos não estavam totalmente presentes nas escolhas dos empregados, pois ainda era normal a contratação de profissionais através de práticas oligárquicas, coronelísticas, clientelísticas e patrimoniais (Faoro, 1957). O discurso que na administração indireta, dentro da perspectiva de racionalidade, os resultados seriam mais próximos da iniciativa privada, de mercado, acabou não acontecendo de fato, como bem lembra Bresser Pereira (1996).

E como podemos relacionar, alguns desse traços e modelos, no desenvolvimento e no aperfeiçoamento da administração pública brasileira, com o Fórum Agenda do Servidor, no Estado do Amapá? Ou mais: de que forma essas práticas clientelistas e oligárquicas, geralmente reelaboradas, persistem nas práticas entre governo e representantes sindicais?

O Estado do Amapá, praticamente está polarizado, por quase três décadas, entre dois grupos políticos importantes. Responde por essas lideranças Waldez Góes e João Alberto Capiberibe, que juntos ou representados por membros familiares, governaram o Amapá por exatamente 24 anos. Essa bipolarização, de longo prazo, atinge também, de forma refrataria o próprio movimento sindical. No Estado do Amapá, com certa dose de verdade, fala-se que dependendo da categoria e do grupo de servidores, é possível identificar um alinhamento político-sindical dos governos. Explicando melhor: “a categoria de professores recebeu melhor tratamento desse e não de outro governador”. Esse julgamento popular e espontâneo cria de fato alguns “burburinhos” entre grupos, categorias e sindicatos. Em nossa pesquisa, e no momento que participamos das reuniões, não verificamos essas preferências explícitas e objetivas, o que de fato não poderia acontecer, nem por parte das entidades que representam os servidores e tampouco do governo para com algumas categorias ou grupos de funcionários públicos. Mas subliminarmente, esse “sentimento” está presente no momento de conflitos e embates. Às vezes, uma simples postergação de demandas ou recusa de pauta, geram grandes insatisfações.

O conceito de políticas públicas

De acordo com Secchi (2010, p. 02), política pública define-se pela presença de um “problema público” que o Estado/governo o encara como passível de ser solucionado e enfrentado através de um conjunto de diretrizes que podem ser chamados de “intencionalidade pública” com vistas a resolver esse problema de ordem pública, considerado pela população como relevante do ponto de vista coletivo, isto é, as políticas públicas existem para tentar resolver problemas que uma sociedade considera problemático.

Esta definição proposta por Secchi contém aspectos arbitrários, pois para ele, as múltiplas definições e características sobre o que seria política pública acabam criando uma série de conflitos conceituais, em que qualquer definição dificilmente será satisfatória e contemplará todas as características de um problema público.

Assim, uma definição por mais simples e objetiva que possa existir, até mesmo a mais complexa pode ajudar na orientação da compreensão de outros elementos que permeiam uma política pública. Essa dificuldade de conceituar este fenômeno político existe por que ele não está apartado da dimensão social, econômica, cultural e ideológica, ou seja, isso que Secchi (2010, p. 02) chama de “nó conceitual”, é uma das dificuldades existentes no campo de estudos e pesquisas da área das políticas públicas.

Essa dificuldade existe devido à presença de autores e gestores que colocam o Estado como o principal ator político responsável por todo o processo de direcionamento, planejamento e execução da política. Além disso, existem outros pesquisadores e instituições que destacam a figura do Estado, mas que não abrem mão de destacar as parcerias que o mesmo estabelece com outras instituições e órgãos para poder viabilizar a solução dos problemas públicos.

Essas duas correntes de discussão são chamadas por Secchi (2010, p. 03), respectivamente, de visão estatista e visão multicêntrica. A visão ou abordagem multicêntrica é defendida pelo autor como a mais interessante para se pensar uma definição e uma forma de analisar, compreender e avaliar o funcionamento de uma política pública, pois ela não isola o Estado como ator privilegiado, ela chama atenção para os outros atores que se relacionam e interagem com o Estado ou governos para viabilizar as diretrizes/planejamentos. Alguns atores se destacam nesse processo de relacionamento com os governos, como exemplo, o autor chama atenção para os partidos políticos, sindicatos etc.

Para Souza (2006), a política pública designa um campo do conhecimento que busca “colocar o governo em ação” de modo a também propor mudanças quando este ator político for insuficiente em sua investida. Portanto, deve-se destacar que “o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26).

Nessa linha de raciocínio, Souza (2006, p. 28) destaca quatro tipologias que se notabilizaram nesta área de conhecimento, são elas: as políticas públicas distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. As políticas públicas distributivas implicam nas ações cotidianas que todo e qualquer governo precisa fazer. Elas dizem respeito à oferta de equipamentos e serviços públicos, mas sempre feita de forma pontual ou setorial, de acordo com a demanda social ou a pressão dos grupos de interesse.

As políticas públicas regulatórias consistem na elaboração das leis que autorizam os governos a fazerem ou não determinadas políticas públicas redistributivas ou distributivas. As políticas públicas redistributivas tentam atender a demanda do maior número de cidadão, de modo a gerar conflitos e críticas daqueles grupos que não são assistidos pela mesma, pois impõem perdas aos mesmos. As políticas públicas constitutivas lidam com procedimento. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos de vetos e de apoios diferentes.

Como conclusão, ressaltamos ainda que esse tipo de política possui importância fundamental, pois é por ela que os recursos públicos são liberados para a implementação das outras políticas. Contudo, o seu resultado não é imediato, pois enquanto lei, ela não possui a materialidade dos equipamentos e serviços que atendem diariamente a população. Assim, os grupos sociais tendem a ignorá-la e a não acompanhar o seu desenvolvimento, permitindo que os grupos econômicos, principalmente, mais organizados e articulados,

façam pressão sobre os seus gestores (no caso do Brasil, vereadores, deputados estaduais, deputados federais e senadores).

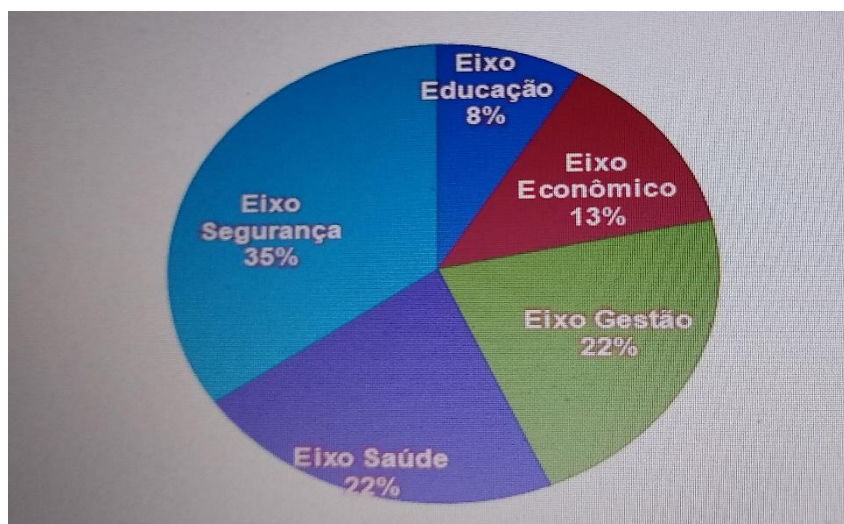
Pelo exposto, percebemos que há um conjunto de conceitos de políticas públicas, entretanto a escolha desse trabalho foi com dois conceitos didáticos, respectivamente, dos autores Secchi e Souza, para a sua compreensão.

Metodologia de operacionalidade da Agenda do Servidor

Do ponto de vista metodológico, o Fórum Agenda do Servidor buscou discutir com 31 sindicatos, de modo que se dividiram tais representantes de servidores em cinco categorias/eixo, ficando assim descritos: Eixo da Educação, Eixo da Segurança, Eixo Econômico, Eixo Gestão e Eixo Saúde.

A respeito disso segue o gráfico 01, que representa a divisão feita pela Agenda do Servidor:

Gráfico 1 – Percentual de Sindicatos/Associações por Eixos da Agenda do Servidor



Fonte: Relatório de Gestão da Agenda do Servidor de 2015.

A ideia é que o canal de diálogo permanente entre os sindicatos consiga representar de fato as demandas de suas categorias e que, em contrapartida, o governo, através de seus representantes do primeiro escalão do governo e a própria figura do governador consigam viabilizar as pautas colocadas em discussão.

Para efeitos demonstrativos, o eixo educação representado pelo Sindicato dos Servidores Públicos em Educação no Amapá (SINSEPEAP) e Sindicato dos Técnicos Administrativos da Universidade do Estado do Amapá (SINTEC) e Seção Sindical dos Docentes da Universidade do Estado Amapá (SINDUEAP) representa apenas 8% do total de sindicatos, o que representa uma categoria de 14.960 servidores.

Em relação a isso, segue a tabela descritiva 01 Eixo Educação:

Tabela 1 – Tabela descritiva 01 - Eixo Educação

SINDICATO/ASSOCIAÇÃO	Nº DE SERVIDORES
SINSEPEAP	14.000
SINTEC/SINDUEAP	960
Total de Servidores do Eixo Educação	14.960

Fonte: Relatório de Gestão da Agenda do Servidor de 2015.

O Eixo da Segurança é o que mais representa entidades sindicais, totalizando 35%, pois incorpora a representatividade da Associação dos Servidores Militares do Estado do Amapá (ASMEAP), Sindicato dos Agentes e Educadores Penitenciários do Amapá (SINAPEN), Sindicato dos Policiais Civis do Amapá (SINPOL), Sindicato dos Peritos Oficiais do Estado do Amapá (SINAPO), Sindicato do Grupo Socioeducativo e de Proteção (SINGSEP), Associação dos Papiloscopistas Policiais do Estado Amapá (ASSPAP) e Associação dos Delegados de Polícia (ADEPOL), o que totaliza 5.389 servidores.

Conforme segue a tabela descritiva 02 Eixo Segurança:

Tabela 2 – Tabela descritiva 02 - Eixo Segurança

SINDICATO/ASSOCIAÇÃO	Nº DE SERVIDORES
ASMEAP	3.100
SINAPEN	950
SINPOL	832
SINAPO	209
SINGSEP	155
ASSPAP	46
ADEPOL	97
Total de Servidores - Eixo Segurança	5.389

Fonte: Relatório de Gestão da Agenda do Servidor de 2015.

De acordo com os dados do Relatório da Agenda do Servidor, tanto o Eixo da Saúde quanto da Gestão representa 22%. O Eixo Saúde representa o Sindicato dos Servidores da Saúde (SINDSAÚDE), Sindicato dos Médicos do Estado do Amapá (SINDMED), Sindicato dos Fisioterapeutas e Terapeutas Ocupacionais do Amapá (SINFITO), Sindicato dos Servidores Públicos da Saúde do Governo do Estado do Amapá (SINSEPUS), Sindicato dos Farmacêuticos do Amapá (SINFAR), Sindicato dos Cirurgiões Dentistas do Amapá (SINODONTO), Sindicato dos Nutricionistas do Amapá (SINDNUTRI), Sindicato dos Enfermeiros do Estado do Amapá (SINDENF), VETERINÁRIOS e OUTROS, o que totaliza a representação de 5.487 servidores.

Assim sendo, segue a tabela descritiva 03 Eixo Saúde:

Tabela 3 – Tabela descritiva 03 - Eixo Saúde

SINDICATO/ASSOCIAÇÃO	Nº DE SERVIDORES
SINDSAÚDE	2.500
SINDMED	393
SINFITO, SINSEPUS, SINDMED, SINFAR, SINODONTO,	2.594
SINDNUTRI, SINDENF, VETERINÁRIOS e outros.	
Total de Servidores	5.487
Eixo Saúde	

Fonte: Relatório de Gestão da Agenda do Servidor de 2015.

O Eixo Gestão representa o Sindicato dos Servidores do Grupo Gestão (SINSGA/AP), Associação dos Analistas de Finanças e Controle do Estado do Amapá (AFICON/AP), Sindicato dos Empregados em Empresas em Processamento de Dados, Informática e Tecnologia da Informação do Estado do Amapá (SINDPD/AP), Sindicato dos Trabalhadores em Assistência Técnica e Extensão Rural do Amapá (SINTER/AP) e Associação dos Portelenses no Estado do Amapá (ASPAP), o que representa 1.362 servidores.

Sobre o exposto acima, segue a tabela descritiva 04 Eixo Gestão:

Tabela 4 - Tabela descritiva 04 Eixo Gestão

SINDICATO/ASSOCIAÇÃO	Nº DE SERVIDORES
SINSGA/AP	1.209
AFICONAP	*
SINDPD/AP	153
SINTERT/AP	*
ASPAP	*
Total de Servidores	1.362
Eixo Gestão	

Fonte: Relatório de Gestão da Agenda do Servidor de 2015

Por fim, o Eixo Econômico representa 13% de entidades sindicais, são elas: Sindicato dos Engenheiros no Estado do Amapá (SENGE), Sindicato dos Servidores Públicos do Setor Econômico (SINDECON), Sindicato de Fiscalização Agropecuária do Estado do Amapá (SINFA/DIAGRO), o que totaliza a representação de 794 servidores.

Assim, segue a tabela descritiva 05:

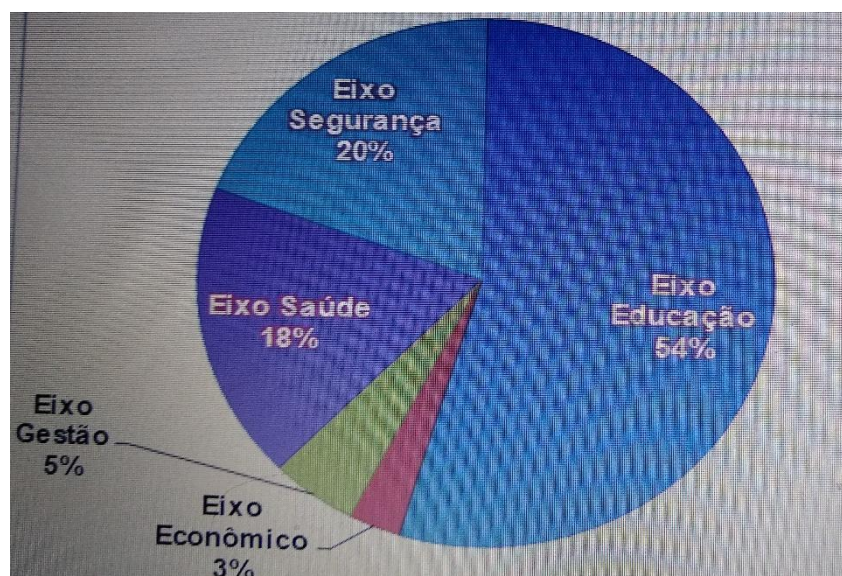
Tabela 5 - Tabela descritiva 05 Eixo Econômico

SINDICATO/ASSOCIAÇÃO	Nº DE SERVIDORES
SENGE	163
SINDECON	545
SINFA/DIAGRO	86
Total de Servidores	794
Eixo Econômico	

Fonte: Relatório de Gestão da Agenda do Servidor de 2015.

Quando observamos do ponto de vista representativo, o quantitativo de servidores que integram os sindicatos, segundo consta no Relatório de 2015, os percentuais são os apresentados abaixo, segundo o Gráfico 02:

Gráfico 2 – Percentual de Servidores Públicos Por Eixos da Agenda do Servidor



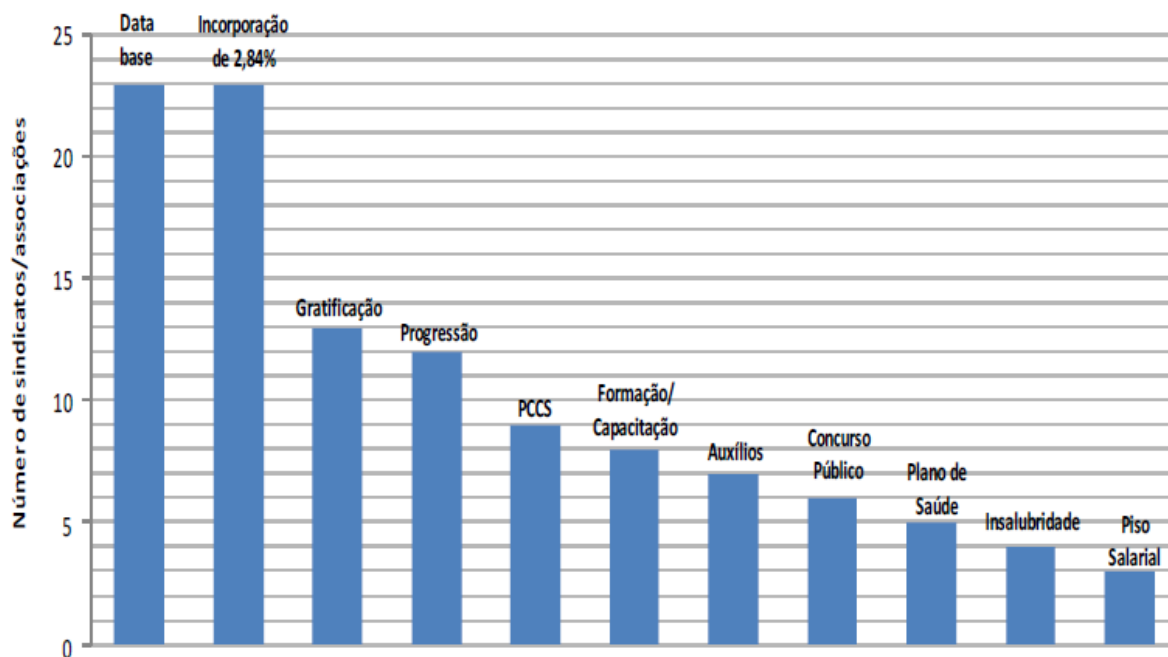
Fonte: Relatório de Gestão da Agenda do Servidor de 2015.

O fato do Eixo da educação apontar mais de cinquenta por cento do total de servidores representados por Eixos na Agenda do Servidor, isso significa que o sindicato tem expressão e força em termos de repercussão junto a sociedade, tendo em vista que os professores trabalham com um público expressivo de alunos, inseridos em famílias e comunidades que, dependendo do que é colocado em pauta e acordado, pode repercutir positivamente ou negativamente tanto para o governo quanto para a própria categoria.

Ao longo das 51 reuniões e rodadas de negociação foram colocadas várias demandas pelas entidades sindicais e associações, de modo que, apenas 3 categorias não sentaram para conversar com a Agenda do Servidor.

Assim sendo, a tabela 01 descreve em linhas gerais quais foram as principais pautas demandadas pelos representantes das categorias:

Gráfico 3 – Principais demandas apontadas pelas categorias na Agenda do Servidor



Fonte: Relatório de Gestão da Agenda do Servidor de 2015.

O Relatório Anual da Agenda do Servidor de 2017 trouxeram alguns pontos importantes do ponto de vista da sua elaboração. Percebeu-se que em seu terceiro ano de funcionamento e em pleno processo de efetivação, a Agenda do Servidor conseguiu desenvolver uma dinâmica em termos de ações e atividades voltados para dar agilidade às reuniões e rodadas de negociação. O relatório do referido ano, diferentemente dos anos anteriores traz a importância do relatório para o avanço da Agenda do Servidor e como ele subsidia a atual gestão estadual a melhorar sua efetivação, possibilitando a avaliação e reavaliação constante das ações realizadas ou em curso.

Assim, define-se o relatório da gestão da Agenda do Servidor como:

Um importante instrumento na construção de uma Gestão Pública eficiente, uma vez que produz informações relevantes e apontam os resultados alcançados nos diversos eixos de atuação. É também um instrumento de prestação de contas e monitoramento dos programas e ações desenvolvidas pelo poder público (AMAPÁ, 2017, p. 03).

Além disso, conforme a definição, o relatório também serve como uma forma da gestão prestar contas com seus pares, sindicatos/associações e a sociedade amapaense.

Do ponto de vista de sua operacionalidade, o relatório de 2017 trouxe em seu conteúdo que a Agenda do Servidor tem um setor responsável por fazer o acompanhamento da produção dos dados, suas revisões e construção dos relatórios, trata-se do Núcleo Setorial de Planejamento (NSP) que é um setor estratégico de assessoramento e planejamento direto das ações financeiras e administrativas da SEAD. Ainda que, o NSP administre sua produção, cada secretaria produz o seu relatório setorial e encaminha para o Núcleo, ou seja, a ideia é que o produto final seja uma construção de ordem coletiva. Entretanto, alguns aspectos não devem constar nos relatórios setoriais e do NSP: 1) ações realizadas; 2) avanços; 3) dificuldades, e, 4) perspectivas.

Em 2017, consta que no primeiro trimestre o Fórum Agenda do Servidor funcionou com três servidores, sendo constituído por 2 servidores efetivos e um cargo comissionado. Com uma experiência média de idade de 40 anos e 15 anos de serviço público. Além disso, o Gerente Geral da Agenda é mestre em Planejamento e Políticas Públicas; a Gerente de Coordenação é Especialista em Administração e o Gerente de Suporte Técnico com Ensino Médio.

De fato neste relatório já consta que ao longo do ano foram realizadas entre os sindicatos, associações e a Agenda do Servidor, 95 reuniões oficiais, além de 15 reuniões informais, em que os sindicatos procuraram a Agenda sem um agendamento prévio, mas que foram ouvidos.

Em relação às “dificuldades superadas”, a Agenda constatou que nesse primeiro trimestre de 2017 a primeira que foi superada tem a ver com o volume de trabalho, pois eram realizados até 07 reuniões por semana, o que inviabilizava relatórios técnicos e resultados a curto prazo para solucionar as demandas; desenvolver planejamento estratégico, mas passou a ser aplicado mediante a utilização desses instrumentos descritos na metodologia acima; trabalhar as ações da agenda através dos eixos estratégicos, o que se encontra em curso neste trimestre; desmistificar a ideia de que a Agenda trabalha apenas questões de valorização financeira do servidor, mas outros aspectos, que já começaram a ser desenhados e discutidos, como o plano de carreira (PCC'S); a Agenda do Servidor está perdendo seu “perfil reativo”, adquirindo caráter processual “escuta ativa” de proatividade em relação às demandas apresentadas; esse aspecto está relacionado ao que o relatório chama de “comunicação desencontrada”, isto é, a Gerencia Geral passou a organizar e operacionalizar as ações e demandas, em um mesmo setor tratando de tudo isso para viabilizar o que as reuniões deliberaram; assim, gerou-se o “tratamento das informações”, com informações técnicas, para subsidiar as decisões em caráter estratégico das secretarias e Poder Executivo (AMAPÁ, 2017, p. 18-19).

Em relação às dificuldades que ainda não foram superadas até o presente ano, são: 1) fragilidade financeira do Estado para honrar os acordos, sobre data base e reposição inflacionária dos anos de 2015, 2016 e 2017; 2) ausência de gestores nas reuniões objetivando a tomada das decisões (AMAPÁ, 2017, p. 20).

Em relação às perspectivas para o futuro da Agenda do Servidor, o relatório ressalta a possibilidade de se criar um “Comitê Estratégico” entre setores e projetos internos da SEAD; transformar a Agenda do Servidor em Política Pública e definir o perfil e certificação para assumir o RH das instituições ligados ao Governo do Estado do Amapá (GEA) (AMAPÁ, 2017, p. 20).

Além disso, o referido relatório trouxe vários esclarecimentos e informações, que até o momento, se faziam necessários, até mesmo sua funcionalidade perante o Fórum, percebeu-se, deste modo, que com o passar dos anos, os relatórios trimestrais e anuais foram ganhando um perfil e se desenvolvendo ao passo que a Agenda também ganhou um formato de operacionalidade.

Considerações Finais

Ao longo da análise dos dados, tentamos analisar com base nas fontes documentais (Atas e Relatórios da Gestão da Agenda do Servidor), que é base metodológica da pesquisa, a política desenhada pelo Governo do Estado do Amapá, direcionada aos servidores públicos estaduais através do Fórum Agenda do Servidor, com foco no Sindicato dos Servidores Públicos em Educação no Amapá, pertencente ao Eixo Educação.

De acordo com os objetivos dessa política, o diálogo com as categorias, a transparência e a comunicação intersetorial seria um dos pontos basilares da gestão dessa política. Observamos que nos momentos mais tensos e conflituosos como o que ocorreu nas reuniões do dia 15 de setembro e 09 de novembro de 2015, quando a Agenda do Servidor passou a demonstrar parte de suas fragilidades ao não conseguir atender em sua plenitude aquilo que foi acordado a partir da criação da Lei 1.896/15 e aquilo que os objetivos da Agenda preconizava.

O desencontro de informações deixou muitos representantes do SINSEPEAP desapontados com as indecisões dos representantes do governo, que ora apontavam soluções para resolver de uma vez por todas o que foi acordado, ora recuavam ou apontavam soluções que não repercutiam favoravelmente para que as agendas do sindicato avançassem. A gestão da Agenda do Servidor, ao demonstrar essa desorganização interna nas últimas reuniões, deixou claro aos sindicalistas que pairava sobre os acordos um futuro em curto e médio prazo, pouco promissores, tendo em vista alguns recuos que a Agenda passou a realizar.

No ano de 2017, a presença do governador foi mais frequente, as pautas do sindicato ficaram em torno de duas, pelo menos as mais significativas em termos de discussão e repercussão ao longo dos debates, as Instruções Normativas e seus desdobramentos no ambiente de trabalho, o que causou várias discussões em termos de denúncias de assédio moral no ambiente de trabalho por parte de gestores escolares. A estagnação no pagamento de gratificações e retroativos aos servidores e a grupos específicos que ficaram fora da lei 1.896/15, em decorrência da conjuntura econômica e política do país e das contas públicas do governo.

O principal ponto positivo foi a entrada de outras demandas nas rodadas de negociação, que foi a questão da saúde dos servidores, onde se iniciou uma discussão sobre a criação de um Hospital do Servidor. Essa pauta, a que tratava da questão da qualidade de vida dos servidores públicos ativos e inativos é um dos assuntos que o Art. 5º do Decreto 1467/15 preconiza como um dos temas que podem ser submetidos à apreciação do Fórum.

Ainda que o relatório de 2017 não esteja completo, seja apenas trimestral, o que não possibilitou uma descrição e análise mais apurada que possibilitasse fazer um cruzamento de informações entre as Atas, como foi feito no relatório de 2015 e 2016, deve-se ressaltar que em termos metodológicos e operacionais para caráter de pesquisa, ela teve significativa melhora comparado ao de 2015 e 2016, pois já traz seus objetivos, sua funcionalidade para o Fórum e um balanço geral daquilo que a Agenda do Servidor alcançou, estava alcançando e ainda precisava concretizar.

No geral, a Agenda do Servidor obteve êxitos e avanços, pois, só o fato do governo propor a política de constante conversa com os vários sindicatos e associações distribuídos em eixos, trazer a mesa de negociação propostas e contrapropostas e buscar articular as secretarias no sentido se organizarem e planejarem em conjunto a implementação e efetivação da Agenda, foi um forte indicativo de que a gestão tinha interesses ou no mínimo, intenções de conter crises com os sindicatos que poderiam ser evitadas com negociações e

acordos. Assim como houve participação do SINSEPEAP em levar suas demandas e soluções que pudessem ser colocadas como alternativas para questões que criaram obstáculos aos servidores e a própria gestão do Fórum.

Mas, não se deve perder de vista seus pontos de fragilidade (indecisões e recuos) que foram se descortinando com o passar das rodadas de negociação, que ora avançavam, ora se davam como incertas como o que foi descrito nos parágrafos anteriores, a partir dos desdobramentos de pautas, discussões e negociações entre o sindicato e a gestão da agenda.

Esperamos que este trabalho sirva para lançar questões e problematizações sobre o fenômeno da implantação das políticas públicas e dos desafios que os governos e a sociedade civil enfrentam quando estas duas instituições de grande peso social buscam tratar de um direito social básico: a educação. Os avanços, no caso deste estudo, apontaram o quanto eles são graduais, não lineares e, por vezes, se deparam com conjunturas internas e externas que geram obstáculos para serem superados em curto prazo.

O tema trabalhado, ainda que desafiador pode ajudar de maneira bem provocativa e singela outros pesquisadores que se interessam pela área das políticas públicas e suas múltiplas possibilidades de estudo.

Referências

AMAPÁ. Decreto nº 1467 de março de 2015. Institui, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Estadual, a “Agenda do Servidor” e dá outras providências. Macapá, 2015. **Diário Oficial Estado do Amapá**, Macapá, mar. 2015. Disponível em: <<https://editor.prodap.ap.gov.br/editor/Arquivos/Texto/Gestor52aae564a4b694c0564674b098415809.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

_____. Decreto nº 0001 de 02 de janeiro de 2019. Cria o Comitê de Controle e de Qualidade do Gasto Público (CQG). **Diário Oficial Estado do Amapá**, Macapá, 2 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.portal.ap.gov.br/noticia/0301/governo-do-amapa-anuncia-cortes-de-despesas-e-enxugamento-da-maquina-administrativa>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

_____. Lei nº 1.896 de 25 de maio de 2015. Altera a Lei Nº 0949 de 23 de dezembro de 2005, que dispõe sobre normas de funcionamento do Sistema Estadual de Educação, reestrutura o Grupo do Magistério do Quadro de Pessoal do Estado do Amapá e organiza o Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos Profissionais da Educação Básica do Poder Executivo Estadual, alterada pela Lei Nº 1.742, de 26 de abril de 2013. Macapá, 2015. **Diário Oficial Estado do Amapá**, Macapá, 25 maio 2015. Disponível em: <<https://editor.prodap.ap.gov.br/editor/Arquivos/Texto/Gestorac1db7b02b9ce7d0b6776de39413ef74.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

BRASIL. Lei n. 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 jan. 2005. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legisla.htm>. Acesso em: 22 jan. 2018.

_____. Decreto n. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Diário**

Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 fev. 2006. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legisla.htm>. Acesso em: 05 jan.

2018.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil. São Paulo, Editora 34, 1996: 269-294. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br/papaers/1996/96.ReformadaAdministraçãoPública.pdf>.

Acesso em: 20 jul. 2019

COSTA, Marco Antonio F. da; COSTA, Maria F. B. **Metodologia da Pesquisa:** conceitos e técnicas. Rio de Janeiro: Interciência, 2001.

DE PAULA, Luiz Fernando; PIRES, Manoel. Crise e perspectiva para a economia brasileira. **Estudos Avançados**, v. 31, n.89, p. 125-141, 2017.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder. 12ª ed. Rio de Janeiro: Globo, 1997.

GOVERNO DO AMAPÁ ANUNCIA PARCELAMENTO DE SALÁRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS. **G1 AP**, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2016/03/governo-do-ap-anuncia-parcelamento-de-salarios-dos-servidores-publicos.html>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

GOVERNADORES DO NORTE E NORDESTE PEDEM 14 BILHÕES A UNIÃO. **G1 AP**, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/07/governadores-do-norte-e-nordeste-pedem-r-14-bilhoes-uniao.html>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

GOVERNO DO AMAPÁ TAMBÉM DECIDE PARCELAR SALÁRIO DE SERVIDORES. **Folha de São Paulo**, 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1754367-governo-do-amapa-tambem-decide-parcelar-salario-de-servidores.shtml>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

MARCONI, Maria de A.; LAKATOS, Eva M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

NUNES, Janary Gentil. **Confiança no Amapá:** Impressões sobre o Território. 2. ed., Brasília: Senado Federal, 2012.

PINTO, Manoel de Jesus de Souza Pinto. **O fetiche do emprego:** um estudo sobre as relações de trabalho de brasileiros na Guiana Francesa. Belém: NAEA, 2012.

PIRES, Roberto Rocha C. Implementando Desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 13, out. 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8108/1/BAPI_n13_Implementando.pdf> Acesso em: 12 jan. 2018.

SANTOS, Fernando R. **História do Amapá**. 3. ed. Macapá: [s.n],1994.

SANTOS, Fernando R. **História do Amapá da autonomia territorial ao fim do Janarismo, 1943-1970**. Macapá, Fundecap/GEA,1998.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengagelearning, 2010.

SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO. **Atas das reuniões realizadas no ano de 2015.** Macapá, 2015.

_____. **Atas das reuniões realizadas no ano de 2016.** Macapá, 2016.

_____. **Atas das reuniões realizadas no ano de 2017.** Macapá, 2017

_____. **Atas das reuniões realizadas no ano de 2018.** Macapá, 2018.

_____. **Relatório Anual da Agenda do Servidor de 2015.** Macapá, 2015. p. 01-45.

_____. **Relatório Anual da Agenda do Servidor – Abril a Dezembro de 2016.** Macapá, 2016. p. 01-58.

_____. **Relatório Anual da Agenda do Servidor de 2017.** Macapá, 2017. p. 01-21.

_____. **Relatório Trimestral da Agenda do Servidor – Janeiro a Abril de 2018.** Macapá, 2018. p. 01-15.

_____. **Relatório Trimestral da Agenda do Servidor – Abril a Junho de 2018.** Macapá, 2018. p. 01-12.

SOUZA, C. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

_____. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. In: Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. **RBCS**, v. 18, n. 51, p. 16-20, fev.2003.