

RSP

Revista — do — Serviço Público

Vol. 65, nº 2

Abr/Jun 2014

ISSN: 0034-9240

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a
nova agenda desenvolvimentista no Brasil

Priscilla Ribeiro dos Santos

Metas do Conselho Nacional de Justiça 2012/2013:
uma análise dos contornos gerenciais assumidos
pela reforma do Poder Judiciário no Brasil

Gabriel Astoni Sena

O papel das ouvidorias na comunicação pública do
Poder Judiciário

Henrique Hugueneu Romero e

Francisco Cláudio Corrêa Meyer Sant'Anna

Comprometimento no trabalho de gestores públicos
em uma autarquia estadual no Brasil

Aparecida Lourdes do Nascimento, Magnus Emmendoerfer e

Rodrigo Gava

Saúde materno infantil no Brasil: evolução e programas
desenvolvidos pelo Ministério da Saúde

Angélica Capellari Menezes Cassiano, Edilaine Monique de

Souza Carlucci, Cristiane Faccio Gomes e Rose Mari Bennemann

RSP Revisitada: O mito da impessoalidade na
redação oficial

José Augusto Guerra

Enap



Brasília – 2014

Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente: Paulo Sergio de Carvalho

Diretora de Formação Profissional: Maria Stela Reis

Diretor de Desenvolvimento Gerencial: Paulo Marques

Diretor de Comunicação e Pesquisa: Pedro Luiz Costa Cavalcante

Diretora de Gestão Interna: Aíla Vanessa David de Oliveira

Conselho Editorial

Ana Lúcia Aguiar Melo (UFSM), Barbara Freitag-Rouanet (UnB), Fernando Luiz Abrucio (FGV-SP), Helena Kerr do Amaral (PETROS-RJ), Hélio Zylberstajn (USP), Luiz Henrique Proença Soares (IPEA), Marcel Bursztyn (UnB), Marco Aurélio Garcia (Assessoria Especial-PR), Marcus André Melo (UFPE), Maria Paula Dallari Bucci (USP), Maria Rita G. Loureiro Durand (FGV-SP), Nelson Machado (FGV-SP), Paulo Motta (FGV-RJ), Reynaldo Fernandes (USP), Sílvio Romero de Lemos Meira (UFPE), Sônia Miriam Draibe (Unicamp), Tarso Fernando Herz Genro (Governo do RS), Vicente Carlos Y Plá Trevas (SMRIF-SP), Zairo B. Cheibub (FGV-RJ).

Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

Comissão Editorial

Pedro Luiz Costa Cavalcante, Aíla Vanessa David de Oliveira, Marizaura Reis de Souza Camões, Luis Fernando de Lara Resende, Claudia Cristina Muller, Ciro Campos Christo Fernandes, Carmen Isabel Gatto, Márcia Seroa da Motta Brandão e Emanuella Faria de Santana.

Expediente

Editor responsável: Pedro Luiz Costa Cavalcante (ENAP). *Editora adjunta:* Marizaura Reis de Souza Camões (ENAP). *Editora executiva:* Márcia Knop (ENAP). *Colaboradores:* Carolina da Cunha Rocha e Pedro Lucas de Moura Palotti (ENAP). *Revisão:* Renata Fernandes Mourão, Roberto Carlos R. Araújo e Simonne Maria de Amorim Fernandes. *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Maria Marta R. Vasconcelos. *Revisão gráfica:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Capa:* Alice Prina.

Revista do Serviço Público. 1937 - / Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 1937 - .

v.: il.; 25,5 cm.

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975/1980 e 1990/1993.

ISSN:0034-9240

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDU: 35 (051)

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP

© ENAP, 2014

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números)

Exemplar avulso: R\$ 12,00

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no sítio da ENAP:

www.enap.gov.br

Enap

Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096/3092

www.enap.gov.br

editora@enap.gov.br

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

Sumário

Contents

- O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a nova agenda desenvolvimentista no Brasil
The Brazilian Council for Economic and Social Development and the new developmentalist agenda in Brazil 137
Priscilla Ribeiro dos Santos
- Metas do Conselho Nacional de Justiça 2012/2013: uma análise dos contornos gerenciais assumidos pela reforma do Poder Judiciário no Brasil
Goals of the National Council of Justice/Brazil 2012/2013: an analysis of the Judicial reform in Brazil 163
Gabriel Astoni Sena
- O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário
The role of judicial ombudsman in the social communication process of the Brazilian courts 185
Henrique Hugueney Romero e Francisco Cláudio Corrêa Meyer Sant'Anna
- Comprometimento no trabalho de gestores públicos em uma autarquia estadual no Brasil
Commitment in the workplace of public managers in a state autarchy in Brazil 199
*Aparecida Lourdes do Nascimento,
Magnus Emmendoerfer e Rodrigo Gava*

Saúde materno infantil no Brasil: evolução e programas desenvolvidos pelo Ministério da Saúde	
Maternal and child health service in Brazil: the evolution of health care and the public policies of the Ministry of Health	227
<i>Angélica Capellari Menezes Cassiano, Edilaine Monique de Souza Carlucci, Cristiane Faccio Gomes e Rose Mari Bennemann</i>	
<i>RSP Revisitada: O mito da impessoalidade na redação oficial</i>	245
<i>José Augusto Guerra</i>	

Caro(a) leitor(a),

Mais uma vez a Revista do Serviço Público (RSP) apresenta artigos com temas diversos e de relevância para o debate sobre a gestão pública. Os trabalhos deste número versam sobre: agenda desenvolvimentista no Brasil, reforma do poder judiciário, papel das ouvidorias na comunicação pública, comprometimento no trabalho e evolução da saúde materno infantil no Brasil.

O artigo de abertura da Revista – *O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a nova agenda desenvolvimentista no Brasil* – analisa em que medida o Conselho, um fórum participativo com composição majoritária da sociedade civil, contribuiu para a retomada da agenda desenvolvimentista nos últimos anos. A pesquisa, de caráter qualitativo, baseou-se em análise documental, referente à produção do Conselho, no período de 2003 a 2010. Tendo em vista o recente processo de ampliação dos espaços institucionais para diálogo com a sociedade civil na administração federal, o artigo destaca o potencial de fóruns participativos para a democratização dos processos decisórios e qualificação da gestão pública.

O segundo artigo é um estudo sobre o processo de reforma do Poder Judiciário brasileiro. Foram analisados o papel que o Conselho Nacional de Justiça exerceu no processo de reforma e a lógica do plano de metas estabelecido pela instituição para os anos de 2012 e 2013. Como resultado, observou-se que as metas indicadas para o biênio buscaram implantar uma gestão mais eficaz, com ênfase na celeridade processual, gestão administrativa e informatização dos procedimentos. Verificou-se ainda a inserção de indicadores de efetividade, os quais podem permitir aproximar os objetivos dessa esfera de poder com os da sociedade brasileira, repercutindo na elaboração de metas futuras.

Debater o papel das ouvidorias no processo de comunicação social do Poder Judiciário brasileiro é o objetivo do terceiro artigo. O trabalho discute as contribuições potenciais dessa importante ferramenta de participação popular e promoção da cidadania para a melhoria da comunicação pública realizada pelos tribunais. Segundo os autores, mais do que receber críticas/reclamações do cidadão, as ouvidorias devem atuar como um canal de comunicação entre o órgão público e seu usuário, prestando as informações solicitadas, incentivando a participação popular, o controle social e o livre acesso aos dados da administração pública.

O objetivo do quarto artigo foi compreender a percepção dos gestores sobre o construto *comprometimento no trabalho*, bem como a influência dessa percepção em suas práticas cotidianas de gestão. Para tanto, foram coletados dados com gestores por meio de entrevistas com roteiro semiestruturado. Conforme os autores, as evidências indicam que os gestores associam o vínculo ao trabalho a questões atitudinais e de intenções comportamentais e que suas práticas cotidianas são influenciadas pela percepção do comprometimento dos indivíduos.

O último artigo é uma revisão de literatura, com o objetivo de descrever a evolução da atenção à saúde materno infantil no Brasil desde o Estado Novo até os dias atuais. O levantamento de dados foi realizado em livros, *sites* do Ministério da Saúde, legislações do Diário Oficial e artigos das bases de dados da Biblioteca Virtual em Saúde (BVS/Bireme), *Medline* e *Scientific Eletronic Library* (Scielo). A partir do estudo, observa-se que, nas últimas décadas, com o auxílio do governo e da sociedade, houve progresso no atendimento da saúde da mulher e da criança. No entanto, apesar da evolução observada, o grande desafio ainda é a redução da morbimortalidade materna, neonatal e infantil.

Fechando este número, a seção *RSP Revisitada* resgata artigo do professor de redação de jornalismo José Augusto Guerra, publicado no início de 1970. O texto trata da necessidade de compreender a correspondência oficial como mecanismo eficaz para comunicação. Para além de manuais de redação oficial, a preocupação de Guerra era com a clareza da informação e sua real capacidade de comunicar. Preocupação que se faz presente ainda hoje, a exemplo da Lei de Acesso à Informação, promulgada em 2011, que defende a gestão transparente, objetiva e clara da informação, primando por uma linguagem oficial de fácil compreensão para o cidadão comum.

Boa leitura,

Paulo Sergio de Carvalho

Presidente da ENAP

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a nova agenda desenvolvimentista no Brasil¹

Priscilla Ribeiro dos Santos

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a nova agenda desenvolvimentista no Brasil

No Brasil, inaugura-se um período de recuperação das capacidades de investimento do Estado e de ampliação de espaços institucionais para a participação social com a eleição do Presidente Lula em 2003. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) foi criado com o objetivo de debater as políticas desenvolvimentistas em diálogo com a sociedade civil. Por meio da análise documental, este artigo visa analisar em que medida o CDES contribuiu para a retomada da agenda desenvolvimentista nos últimos anos.

Palavras-chave: sociedade civil, democracia, desenvolvimento socioeconômico, plano de desenvolvimento, políticas públicas

¹ Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no VII Congresso Latino-americano de Ciência Política (ALACIP), em 2013, na área de trabalho Participação, Representação e Atores Sociais. Agradeço as contribuições dos pareceristas anônimos da Revista do Serviço Público, que proporcionaram o enriquecimento deste trabalho.

Artigo recebido em dezembro de 2013. Versão final em maio de 2014.

El Consejo de Desarrollo Económico y Social/Brasil y la nueva agenda desarrollista en Brasil

En Brasil, se inauguró un período caracterizado por la capacidad de recuperación de la inversión del Estado y por la ampliación del diálogo con la sociedad civil desde la elección del Presidente Lula en el 2003. El Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) se estableció con el objetivo de discutir las políticas de desarrollo en el diálogo con la sociedad civil. A partir de el análisis de documentos, este artículo tiene por objetivo analizar como la creación del CDES contribuyó a la agenda del desarrollo en los últimos años.

Palabras-clave: sociedad civil, democracia, desarrollo económico y social, plano de desarrollo, política pública

The Brazilian Council for Economic and Social Development and the new developmentalist agenda in Brazil

In Brazil, a period characterized by the recovery of state investment capacity and the expansion of dialogue with civil society has begun since the election of President Lula in 2003. The Council for Economic and Social Development (CDES) was created with the objective of discussing development policies in dialogue with civil society. Based on documental analysis, this article seeks to understand how the CDES has contributed to the Brazilian development agenda in recent years.

Keywords: civil society, democracy, social and economic development, development plan, public policy

Introdução

Na América Latina, a retomada da agenda desenvolvimentista, nos últimos anos, buscou construir alternativas às políticas neoliberais, gestadas nas décadas de 1980 e 1990. Com base no diagnóstico do fracasso das políticas de Estado mínimo, governos de esquerda e centro-esquerda da região propõem um novo projeto político, baseado na retomada das capacidades estatais e no enfrentamento das desigualdades socioeconômicas. No Brasil, esse processo teve como característica a ampliação dos fóruns participativos para o debate das políticas públicas a partir da eleição do Presidente Lula em 2003. Nesse sentido, foi criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) com o objetivo de assessorar a Presidência da República por meio da concertação entre trabalhadores, empresários e segmentos da sociedade civil sobre a temática do desenvolvimento.

Este estudo tem como objetivo geral analisar em que medida a criação de um fórum participativo com composição majoritária da sociedade civil contribuiu para a retomada da agenda desenvolvimentista no Brasil. Para tanto, a pesquisa empreendida tem caráter qualitativo, com base na análise documental referente à produção do CDES no período de 2003 a 2010. Tendo em vista o recente processo de ampliação dos espaços institucionais para diálogo com a sociedade civil na administração federal, este artigo visa contribuir para os estudos sobre a temática do desenvolvimento, destacando o potencial de fóruns participativos para a democratização dos processos decisórios e qualificação da gestão pública.

Dividido em três seções, primeiramente, o artigo propõe uma breve reflexão a respeito das características do projeto desenvolvimentista em um contexto democrático. Se, desde a década de 1980, o debate sobre o desenvolvimento esteve encoberto pela preocupação com a estabilidade econômica e com o controle da inflação, a partir do governo Lula, ocorre a retomada da agenda desenvolvimentista, tendo como um de seus eixos as ações para o enfrentamento da miséria e das desigualdades sociais.

A segunda seção aborda como a participação social foi introduzida na estrutura do Governo Federal como um instrumento de democratização da gestão pública. Tendo-se firmado o compromisso de ampliação do diálogo com a sociedade civil, a partir de 2003, foram desenvolvidas ações no sentido de incorporar a participação social tanto no planejamento governamental, quanto na gestão de determinadas políticas por meio da atuação de conselhos e conferências em diversas áreas.

Composto majoritariamente por representantes da sociedade civil, o CDES se inseriu no debate sobre as políticas desenvolvimentistas, tendo elaborado três documentos estratégicos numa perspectiva de planejamento estatal de médio e

longo prazos: a Agenda Nacional para o Desenvolvimento (AND), os Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento (EED) e a Agenda Nacional para um Novo Ciclo de Desenvolvimento (ANC). Tendo em vista que o debate sobre políticas promotoras de desenvolvimento envolve um campo de lutas e disputas entre Estado e organizações da sociedade civil, a terceira seção busca analisar se a criação do CDES possibilitou a ampliação da base de apoio do governo às políticas centradas numa concepção de Estado neodesenvolvimentista.

A retomada da agenda desenvolvimentista no Brasil

Tendo em vista que, ao longo do século XX, nas mais diversas sociedades, o desenvolvimentismo se caracterizou como um processo assimétrico, heterogêneo e desigual, tornam-se necessárias novas convenções sobre o desenvolvimento a fim de contemplar, num projeto democrático, a equidade e a justiça social. Nesse sentido, são diversos os desafios para a construção de Estados desenvolvimentistas na atualidade. Segundo Diniz (2013, p. 10),

A construção de um estado desenvolvimentista deriva de um processo de experimentação e aprendizado constantes, que pode beneficiar-se de análises comparativas, mas não pode deixar de levar em conta a trajetória de cada país e suas condições institucionais peculiares. Em segundo lugar, desenvolvimento e estado desenvolvimentista estão estreitamente interligados no processo de produção de novas rotas desenvolvimentistas. Eis porque não podem ser analiticamente separados. Em terceiro lugar, somente uma abordagem multidisciplinar capaz de conjugar os aportes da moderna teoria do desenvolvimento com as análises do papel das instituições e da política pode responder aos desafios de interpretar essa nova construção.

Embora não haja consenso sobre um modelo universal de Estado desenvolvimentista, Evans (2010) postula o papel determinante das instituições estatais para o sucesso do desenvolvimento. Com base na experiência histórica e na teoria do desenvolvimento, o autor argumenta que sem um Estado desenvolvimentista não há desenvolvimento. Por isso, as capacidades estatais e as relações entre Estado e sociedade são condições necessárias para a análise dos Estados desenvolvimentistas do século XXI (EVANS, 2010).

Entretanto, segundo a leitura de Pires e Gomide (2014), há autores que afirmam que instituições democráticas trariam obstáculos à realização de políticas desenvolvimentistas, tendo em vista que a democracia possui mecanismos que dificultam a promoção de consensos entre as elites políticas, sobretudo quanto a transformações rápidas (JOHNSON, 1982; LEFTWICH, 1998; WADE, 1990 *apud* PIRES; GOMIDE,

2014, p. 10). Ainda, segundo essa perspectiva, o aumento do número de atores que passaria a exercer influência sobre o sistema político provocaria um excesso de demandas que dificultaria a formação de consensos e a viabilização das políticas em ritmo mais acelerado. Com base na experiência do Estado desenvolvimentista do Leste Asiático, tais autores atribuem centralidade às burocracias estatais e sua capacidade de articulação com as elites econômicas.

Herrlein Jr. (2014) contrasta o Estado desenvolvimentista do Leste Asiático com o modelo proposto de Estado democrático para o desenvolvimento. Segundo o autor, o primeiro modelo foi implementado no pós-Segunda Guerra em países como Taiwan, Coréia do Sul e Japão. Além de promover o dinamismo econômico, esse modelo visava garantir a soberania nacional e a base material para a manutenção das capacidades de defesa, especialmente nos casos de Taiwan e Coréia do Sul.

O modelo do Leste Asiático se caracterizou pela ascensão ao poder de uma elite desenvolvimentista modernizante, que passou a atuar de forma autoritária por meio da subordinação ou marginalização de grupos políticos e organizações. Aliada à exclusão política de setores populares e restrições às liberdades civis, o referido modelo visou à promoção do crescimento econômico e à competitividade internacional, sendo que a promoção de melhores condições de vida para a população foi menos resultado da orientação do Estado do que consequência de um processo de industrialização sustentado (HERRLEIN JR, 2014).

Enquanto um conceito teórico-normativo e não descritivo, Herrlein Jr. (2014) propõe um modelo de Estado desenvolvimentista orientado por princípios democráticos, no qual o padrão de relações entre Estado e sociedade difere das experiências desenvolvimentistas até então existentes. Tendo em vista que a democracia permite processar os conflitos sociais de forma pacífica por vias institucionais, tem-se um ambiente propício para discutir os sentidos do desenvolvimento e os fins almejados. Segundo o autor, esse modelo busca tornar o desenvolvimento um processo endógeno, democrático, criativo, atento às demandas sociais e garantidor da expansão das capacidades humanas².

Segundo Cepêda (2012), o modelo nacional-desenvolvimentista no Brasil, tanto em suas feições democráticas quanto autoritárias, partiu do diagnóstico da condição de subdesenvolvimento e atribuiu centralidade à superação dos estrangulamentos do mundo da produção mediante processo de industrialização.

² Para a construção do modelo, o autor utiliza o conceito de desenvolvimento endógeno de Celso Furtado (1984) e as contribuições de Amartya Sen (2000) sobre as capacidades humanas.

Em suma, tinha como base a industrialização substitutiva de importações, o intervencionismo estatal e o nacionalismo. Concebia a distribuição e a elevação da qualidade de vida enquanto subprodutos do crescimento econômico.

Com a redemocratização, a luta contra a inflação substituiu o desenvolvimento como principal questão política na década de 1990. Nos governos Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), há uma clara ruptura com o velho padrão nacional-desenvolvimentista pela adoção de uma orientação moderadamente liberal e internacionalizante. Como produto das orientações neoliberais, as privatizações resultaram na perda do controle do Estado sobre setores estratégicos como telecomunicações, estradas e energia. Também a política macroeconômica inaugurada pelo Plano Real acentuou a tendência à integração da economia brasileira à economia mundial, gerando mais fragilidades e dependência em relação às oscilações do mercado e às especulações financeiras.

A continuidade das políticas neoliberais *versus* a implementação de um novo projeto de desenvolvimento deram os contornos da campanha presidencial de 2002. Embora houvesse o reconhecimento da necessidade de um novo modelo de desenvolvimento, que alavancasse o crescimento econômico, havia certo receio quanto a mudanças drásticas no sistema financeiro e o retorno de um contexto de hiperinflação. Na tentativa de responder aos ataques a sua candidatura, Lula escreve a Carta ao Povo Brasileiro. O documento diagnostica os fracassos das políticas neoliberais e propõe um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade (SILVA, 2002. p 2). Além de firmar o compromisso de uma “transição lúcida e criteriosa”, que correspondesse aos anseios da população, o documento também defendeu o cumprimento dos contratos assumidos anteriormente quanto à dívida pública doméstica e externa e ao programa de auxílio emergencial do Fundo Monetário Internacional (FMI)³.

³ Em análise sobre a relação entre o Governo FHC e o empresariado, Diniz (2006) afirma que, a partir de 1998, houve um movimento por parte de grandes entidades como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) no sentido de contestar a política econômica em favor da retomada do crescimento. O descontentamento com o Governo FHC deu os contornos da campanha de 2002, sendo que parte da elite empresarial expressou apoio à candidatura de Lula. Segundo Diniz, a estratégia de moderação teve como passo fundamental a aliança com o Partido Liberal (PL), que garantiu ao empresário José Alencar o cargo de vice-presidente (DINIZ, 2006).

Em alternativa às políticas privatizantes e de defesa de um Estado mínimo, vigentes no período anterior, foram construídas as bases para um processo de dinamismo econômico, atrelado ao compromisso político de enfrentamento das desigualdades sociais. Embora na década de 1990 os impulsos para a liberalização da economia tenham retardado a viabilização de políticas sociais, tem-se um novo cenário a partir de 2003.

Quando no poder, o Governo Lula atenuou o radicalismo antineoliberal, que vinha caracterizando o discurso do Partido dos Trabalhadores durante a década de 1990. Mesmo diante das críticas de setores de esquerda, o governo manteve as políticas macroeconômicas fundadas num tripé neoliberal, composto por uma política monetária determinada pelas metas de inflação, câmbio flutuante e uma política fiscal que visou manter um superávit primário, compensando o déficit nominal das contas públicas (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 508). Ainda, segundo Morais e Saad-Filho (2011, p. 511), há divergências quanto aos motivos que levaram à continuidade das políticas neoliberais nos primeiros anos do governo: enquanto alguns defendem essa continuidade como um produto da fraqueza ideológica do governo (PAULANI, 2003), outros afirmam que a continuidade estaria relacionada a uma correlação de forças políticas, que impunha o abandono do radicalismo antineoliberal para a gestão do Estado (BARBOSA; SOUZA, 2010; MORAIS; SAAD-FILHO, 2005).

De modo geral, segundo Erber (2011), o Brasil tem convivido com duas convenções sobre o desenvolvimento: a defendida por economistas liberais, que reagem ao aumento da participação do Estado na economia e ao protagonismo das empresas e bancos públicos; e a orientação pós-keynesiana, que reúne economistas em torno da expressão “novo desenvolvimentismo⁴”. Em contraste com a primeira orientação, que postula a centralidade do mercado enquanto instituição responsável pela alocação eficaz dos recursos, a orientação do novo desenvolvimentismo parte de uma inspiração keynesiana e se fundamenta no ativismo estatal e na sua capacidade de regular os mercados e promover políticas industriais estratégicas.

⁴ Sobre o debate entre as convenções institucionalista, de inspiração neoclássica e referenciada na Nova Economia Institucional, e desenvolvimentista, de inspiração keynesiana, sugere-se Erber (2011), Bresser-Pereira, Theuer (2012).

Segundo a orientação novo ou neodesenvolvimentista⁵, a atuação do governo ocorre prioritariamente em áreas de infraestrutura, programas habitacionais, investimento em inovação, aumento do consumo, redução do desemprego e política externa independente (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012). Diferentemente do nacional-desenvolvimentismo das décadas de 1950 a 1970, atualmente, o Estado desenvolvimentista brasileiro compete com outros países no quadro da globalização, aproveita melhor o mercado interno capitalista, é democrático e pretende ser socialmente inclusivo (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012, p. 812). Tem como premissas: a coexistência de Estado e mercado fortes; a viabilização de políticas macroeconômicas adequadas para o crescimento econômico sustentado; e a compatibilização de crescimento e equidade social (SICSÚ *et al.*, 2005).

Ao longo do Governo Lula, essas duas concepções, a liberal e a desenvolvimentista, disputaram a hegemonia. Apesar de terem pressupostos ontológicos e analíticos distintos, a convivência entre elas foi possível, por um lado, pela força da coalizão conservadora, somada à percepção de que as políticas desenvolvimentistas e de combate à pobreza não afetariam os próprios interesses dessa coalizão, e, por outro lado, pelo entendimento de que taxas de crescimento restritas não criariam obstáculos para a inclusão social (ERBER, 2011). Nesse sentido, a aparente contradição entre as duas orientações assume a figura de um reformismo fraco, nos termos propostos por Singer (2012), tendo em vista que “(...) para a burguesia, o reformismo fraco representa um caminho possível, embora não o de sua predileção, para o desenvolvimento do capitalismo no País, sem que sua posição esteja ameaçada” (SINGER, 2012, p. 207).

O autor ainda afirma que a emergência do lulismo, enquanto um realinhamento eleitoral que possibilitou margem de manobra para o segundo mandato, somente foi possível graças à associação entre uma conjuntura econômica internacional favorável e a adoção de políticas focalizadas de combate à extrema pobreza e de ativação do mercado interno⁶. Nesse sentido, Lula teria escolhido um caminho

⁵ A utilização dos prefixos “neo” ou “novo” denotam uma orientação que se diferencia do modelo nacional-desenvolvimentista vigente na América Latina a partir da década de 1930 até o choque do petróleo, em 1970, e a eclosão da crise da dívida externa no início dos anos 1980. Para uma compreensão ampliada das diferenças entre o novo e o nacional-desenvolvimentismo, ver Gonçalves (2012) e Cepêda (2012).

⁶ Dentre as políticas implementadas pelo Governo Lula, destacam-se a política de valorização do salário mínimo, o programa habitacional Minha Casa, Minha Vida e as políticas de proteção social, em especial, o programa de transferência de renda, Bolsa Família (PBF). Tais políticas garantiram a dinamização da economia, sendo que os benefícios do sistema de proteção social e a valorização do salário mínimo deram condições para a ampliação do mercado interno.

intermediário ao neoliberalismo da década anterior, aproveitando-se do ciclo de expansão capitalista e do *boom* das *commodities* entre 2003 e 2008 (SINGER, 2012, p.21).

Frente ao escândalo político e midiático do mensalão e à busca por ampliação das alianças a partir do segundo mandato, a equipe de governo sofre alterações, com destaque para a substituição do Ministro da Fazenda. Nesse momento, acentua-se a orientação desenvolvimentista, tendo como textos-chave o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2007-2010) e a Política de Desenvolvimento Produtivo (ERBER, 2011; MORAIS, SAAD-FILHO, 2011). Se, até 2005 o Governo Lula adotou uma política macroeconômica com foco no controle da inflação e na redução do endividamento do setor público, a partir de 2006 passou a promover ações no sentido de acelerar o crescimento, aumentando os investimentos e estimulando a geração de emprego (BARBOSA, 2013).

O PAC, criado em 2007, foi um dos principais pilares para a sustentação prolongada do crescimento econômico brasileiro. Segundo Oliveira (2013), em termos de planejamento governamental, o programa chegou a assumir parte substantiva das atribuições do Plano Plurianual 2008-2011, principalmente na área de infraestrutura. A primeira versão do PAC, vigente até 2010, estimulou investimentos em infraestrutura nas áreas de saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos⁷. Sobre a criação do PAC, Barbosa (2013, p. 78) ressalta:

A estratégia do Governo Federal, pela primeira vez em muitas décadas, foi apoiar a formação de capital por parte do setor privado e, simultaneamente, aumentar o investimento público em infraestrutura. Além do aumento do investimento propriamente dito, o PAC também incluiu uma série de desonerações tributárias para incentivar o investimento privado e o desenvolvimento do mercado de consumo de massa no Brasil.

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em 2008, visa promover a competitividade de longo prazo da economia brasileira, garantindo o crescimento sustentável, integração dos instrumentos de política existentes, fortalecimento da coordenação entre instituições de governo e aprofundamento da articulação com o

⁷ Segundo dados do Ministério da Fazenda (2010), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) mobilizou mais de R\$ 500 bilhões, entre 2007 e 2010, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. Em 2010, o investimento – ou formação bruta de capital fixo – cresceu 21,8%, quase três vezes o PIB.

setor privado. De forma complementar ao PAC, a PDP promoveu desonerações para o setor produtivo em virtude do aproveitamento mais rápido de créditos tributários por investimentos, depreciação acelerada e redução do imposto sobre produtos industriais (IPI) sobre bens de capital (BARBOSA, 2013, p. 78-79).

Em 2011, com o apoio de Lula, Dilma Rousseff é eleita, firmando o compromisso de dar continuidade às políticas macroeconômicas. Apesar de ter sofrido críticas quanto a estar “à sombra” de seu antecessor, Dilma logo imprimiu sua postura na condução do governo, tendo recebido altos índices de aprovação nos dois primeiros anos⁸. Defensora da orientação desenvolvimentista, mesmo diante do agravamento da crise internacional⁹, Dilma garantiu a implementação de políticas para promover o aquecimento da economia, tais como: valorização do salário mínimo, redução das taxas de juros e do IPI, aumento do benefício do Programa Bolsa Família, retomada do PAC 2, Programa Brasil Maior e o Pronatec¹⁰.

No que tange à relação entre Estado e sociedade, tanto em contextos autoritários como democráticos, o projeto desenvolvimentista necessita de coalizões para garantir sua sustentabilidade política. Enquanto um projeto de transformação compartilhado, sua viabilidade não se limita à atuação das elites políticas, mas necessita do envolvimento dos demais atores sociais e econômicos para a formulação das políticas estratégicas (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012; DINIZ, 2013). No Brasil, a frente política neodesenvolvimentista possui ampla e heterogênea composição. Identificada, principalmente, com o Partido dos Trabalhadores, no plano

⁸ Segundo pesquisas CNI/Ibope, o percentual de entrevistados que avaliou o Governo Dilma como “ótimo” e “bom” era de 51% em setembro de 2011 (CNI/Ibope, 2011). Já em março de 2012, este percentual sobe para 56% (CNI/Ibope, 2012).

⁹ Diante da crise internacional de 2008, o governo adotou políticas anticíclicas, que garantiram a manutenção das taxas de crescimento mediante ampliação dos investimentos.

¹⁰ A partir de 2011, o PBF é ampliado e passa a integrar o Plano Brasil Sem Miséria, tendo como foco de atuação pessoas com renda familiar per capita inferior a R\$ 70 mensais. Segundo dados do Governo Federal, até maio de 2012, 13,5 milhões de famílias eram beneficiadas, com recursos equivalentes a 0,46% do PIB (BRASIL, 2012). Em face dos resultados positivos de sua primeira versão, em 2011, é lançado o PAC 2, priorizando projetos estruturantes em áreas de logística, energia e núcleo social-urbano. Com tais programas, o Estado reassume o papel de indutor dos investimentos, deixando de ser mero definidor de regras para atuação do setor privado. Segundo dados do Ministério da Fazenda (2012), o montante de recursos atribuídos ao Programa subiu de R\$ 16 bilhões, em 2007, para R\$ 35,4 bilhões em 2011. Já o Programa Brasil Maior reúne ações de política industrial, tecnológica e de comércio exterior com o objetivo de mobilizar as forças produtivas e gerar crescimento sustentado. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) tem por objetivo ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.

social, reúne setores da burguesia, a baixa classe média, o operariado urbano e o campesinato (BOITO JR; BERRINGER, 2013). No plano partidário, tem como principal opositor o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o qual se opõe às políticas desenvolvimentistas em defesa de uma orientação neoliberal ortodoxa.

Para viabilizar a orientação neodesenvolvimentista, além da necessidade de uma coalizão entre partidos, o Governo Lula recorreu também à sustentação política por meio do diálogo e negociação com diferentes segmentos da sociedade civil. Frente à oposição, mais identificada com as políticas neoliberais, Lula utilizou mecanismos participativos para o debate sobre as políticas desenvolvimentistas. Nesse sentido, o projeto gestado na última década tem como característica singular um novo padrão de relações com a sociedade civil no debate sobre os principais eixos de atuação dos programas governamentais.

A participação social no Governo Lula (2003-2010)

Ao possibilitar o acesso de novos atores aos espaços institucionais, compartilhando o processo decisório juntamente com os gestores públicos, propõe-se um tipo diferente de governabilidade na administração pública federal com base na proposta participativa (FARIA, 2010). A participação política visa qualificar a gestão pública uma vez que o processo decisório passa a ser compartilhado com os cidadãos. São criados incentivos para a prestação de contas por parte dos governantes, assim como é estimulado o debate sobre temas de interesse público. Tais processos possibilitam a legitimidade das decisões coletivas e têm o potencial de qualificar as instituições democráticas.

Entre as principais iniciativas promovidas pelo Governo Federal a fim de introduzir a participação social na administração pública no período de 2003 a 2012, destacam-se: a criação da Secretaria Nacional de Articulação Social, a inclusão da participação social no processo de elaboração dos Planos Plurianuais (2004-2007 e 2008-2011) e a ampliação dos fóruns participativos.

Tendo em vista os compromissos de campanha e a expectativa popular quanto à abertura de canais de interlocução com a sociedade civil, foi criada, dentro da estrutura da Secretaria Geral da Presidência da República, a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS). Cabe à SNAS a coordenação dos processos participativos constituídos, como conselhos e conferências, bem como a promoção do diálogo entre o governo e diferentes segmentos da sociedade civil.

Outra iniciativa pioneira foi a ampliação do diálogo social para elaboração do Plano Plurianual. Caracterizado como uma ferramenta central de planejamento das ações governamentais, o PPA 2004-2007 ampliou o escopo da participação,

tendo acolhido contribuições de debates setoriais promovidos por Ministérios, diálogos e consultas com organizações da sociedade civil, debates promovidos pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e proposições dos Fóruns Estaduais de Participação Social no PPA (OLIVEIRA, 2012). Ao romper com a perspectiva de que o planejamento governamental deve ser elaborado unicamente por técnicos, o Governo Lula amplia as bases social e política do PPA ao agregar contribuições da sociedade civil sobre as ações prioritárias para o período de quatro anos. Nesse sentido, também o PPA seguinte, relativo a 2008-2011, contemplou a participação, tendo agregado contribuições do CDES e de outros conselhos de políticas públicas.

Quanto à ampliação dos fóruns participativos na administração federal, a pesquisa realizada pelo IPEA (2012) verificou uma variação positiva do número de programas com interfaces socioestatais no período de 2002 a 2010¹¹. Com base no mapeamento dos programas federais previstos nos Planos Plurianuais, o estudo também destaca que, a partir de 2002, houve um processo de diversificação de órgãos que passaram a adotar mecanismos de interlocução com a sociedade civil, com destaque para a discussão em conselhos setoriais e em conferências temáticas¹².

Os conselhos e as conferências introduzem uma nova dinâmica na gestão das políticas públicas nacionais, pois agregam atores não governamentais no processo de discussão de seu conteúdo. Na medida em que a participação de representantes da sociedade civil é ampliada, emerge a possibilidade de articulação entre os participantes para a inserção de novas temáticas na agenda institucional, suscitando um processo de negociação e também de prestação de contas por parte dos gestores públicos. No caso dos conselhos, o diálogo com os representantes da sociedade civil possibilita a transparência das ações governamentais e a qualificação da gestão das políticas setoriais. Já quanto às conferências nacionais, verificam-se maiores incentivos para a articulação social e federativa, na medida em que seu funcionamento prevê etapas municipais, estaduais e regionais. Ao todo, 14 novos conselhos nacionais foram criados e 74 conferências foram convocadas durante o Governo Lula (2003-2010). Entre esses

¹¹ O termo interfaces socioestatais é utilizado para designar os diversos formatos de canais de interlocução entre sociedade civil e Estado (PIRES; VAZ, 2012). A pesquisa revela que, em 2002, 81% dos programas previstos nos PPAs possuíam algum mecanismo de interlocução com a sociedade civil. Já no ano de 2010, esse percentual sofre uma variação positiva, passando para 92,1%.

¹² Em 2002, o percentual de ministérios e órgãos da administração federal que mantinham interfaces socioestatais era de 60,4%. Em 2010, esse número sobe para 89,3% (PIRES; VAZ, 2012).

novos fóruns de participação, este artigo destaca a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

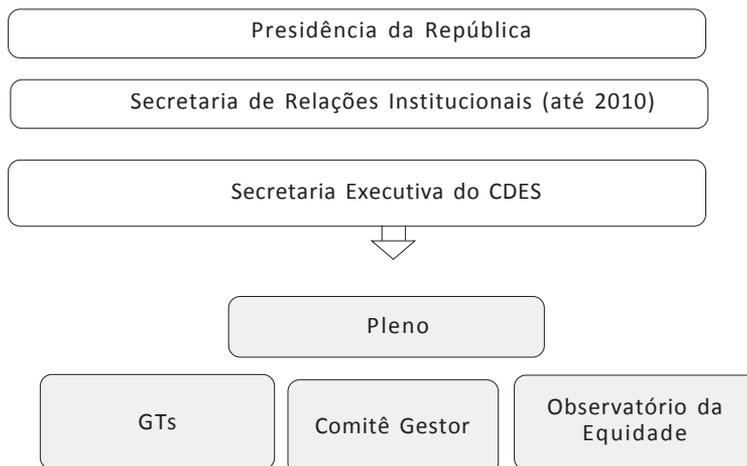
A contribuição do CDES à nova agenda desenvolvimentista

Um exemplo emblemático da disposição em debater a temática do desenvolvimento em conjunto com representantes da sociedade civil foi a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social em 2003. Kunrath (2005) destaca que, a fim de obter uma maior base de apoio ao programa de governo, houve o interesse em criar um conselho consultivo à Presidência, buscando também tranquilizar as forças do mercado frente à eleição de uma coligação partidária de centro-esquerda. A própria composição do CDES busca contemplar a representação das forças produtivas nacionais, com destaque para a estratégia de promover uma aproximação entre o governo e setores da elite empresarial.

O Conselho é presidido pelo Presidente da República e tem sua coordenação e funcionamento subordinados à Secretaria Executiva do Conselho, a Sedes. As principais instâncias internas do CDES são: o Pleno, os Grupos de Trabalho (GTs), o Comitê Gestor e o Observatório da Equidade (ver Figura 1). O Pleno reúne todos os conselheiros e se caracteriza como uma reunião de trabalho com periodicidade bimestral. Os GTs são criados pelo Pleno e têm como objetivo reunir conselheiros interessados em debater de forma aprofundada determinada matéria. O Comitê Gestor reúne conselheiros e integrantes da Sedes para organização e encaminhamento das atividades. Já o Observatório da Equidade é uma instância de pesquisa e monitoramento, que busca fornecer subsídios para os debates do Conselho.

O CDES é composto por representantes governamentais, na figura de ministros, e, no máximo, 90 conselheiros da sociedade civil. Seu caráter de assessoramento exclusivo ao chefe do Poder Executivo faz com que sua composição esteja subordinada à escolha presidencial, sendo que os conselheiros da sociedade civil são escolhidos de modo a combinar representatividade setorial, abrangência social e reconhecido saber. O CDES reúne conselheiros identificados como representantes de organizações da sociedade civil, sindicatos de trabalhadores, movimentos sociais, intelectuais, empresários e personalidades. Entre os participantes, numericamente, destacam-se os empresários, seguidos pelos trabalhadores. No período de 2003 a 2010, o percentual médio de participação de empresários no quadro de conselheiros não governamentais foi de 47% e o dos representantes de centrais sindicais, 21,5% (SANTOS, 2012).

Diferentemente de outros conselhos, o CDES adota uma metodologia de funcionamento que exclui o componente do voto nas deliberações plenárias,



Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL, 2003.

Figura 1: Organograma do CDES

trabalhando com a busca do consenso entre seus participantes. O produto de suas discussões não é fruto de votações, nas quais há formação de uma maioria para deliberação quanto às propostas. O Conselho utiliza a prática da concertação social, a fim de promover um esforço dialógico de negociação e convencimento para elaboração de proposições em bases consensuais¹³. Até 2010, o CDES se inseriu no processo de elaboração dos Planos Plurianuais de governo, tendo produzido também três documentos estratégicos para o debate sobre o modelo de desenvolvimento almejado. As principais produções do CDES foram a Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND/2005), os Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento (EED/2006) e a Agenda para um Novo Ciclo de Desenvolvimento (ANC/2010).

A AND resultou de um longo processo de diálogo e de diagnóstico inicial, que envolveu a realização de 26 reuniões durante os anos de 2004 e 2005. A Agenda propõe estratégias e enfoques prioritários para a garantia da equidade, a dinamização da economia interna e externa e o aperfeiçoamento do aparato

¹³ A concertação social proposta pelo CDES pode ser compreendida pelo seguinte trecho da Primeira Carta de Concertação: “Como resultado do processo histórico e político, não temos uma cultura do diálogo, de interlocução real e positiva com todos os setores. Referenciados na tolerância e na diversidade, na disposição de ouvir as ideias contrárias, o CDES busca a construção do consenso. Através da explicitação das divergências, das múltiplas e legítimas visões que nos constituem, é possível construir as convergências (CDES, 2003, p. 2)”.

estatal frente a um novo contexto político de retomada das capacidades de investimento público em políticas sociais. Além disso, tem por objetivo ser um documento estratégico com diretrizes para a superação dos entraves ao desenvolvimento nacional. Tendo em vista uma perspectiva de planejamento de longo prazo, são propostas diretrizes para ações de enfrentamento em quatro eixos: políticas sociais, políticas econômicas, políticas de infraestrutura logística e políticas de aperfeiçoamento do aparato estatal (CDES, 2005). Tais diretrizes teriam como meta construir:

Um país democrático e coeso, no qual a iniquidade foi superada, todas as brasileiras e todos os brasileiros têm plena capacidade de exercer sua cidadania, a paz social e a segurança pública foram alcançadas, o desenvolvimento sustentado e sustentável encontrou o seu curso, a diversidade, em particular a cultural, é valorizada. Uma nação respeitada e que se insere soberanamente no cenário internacional, comprometida com a paz mundial e a união entre os povos (CDES, 2005, p. 13).

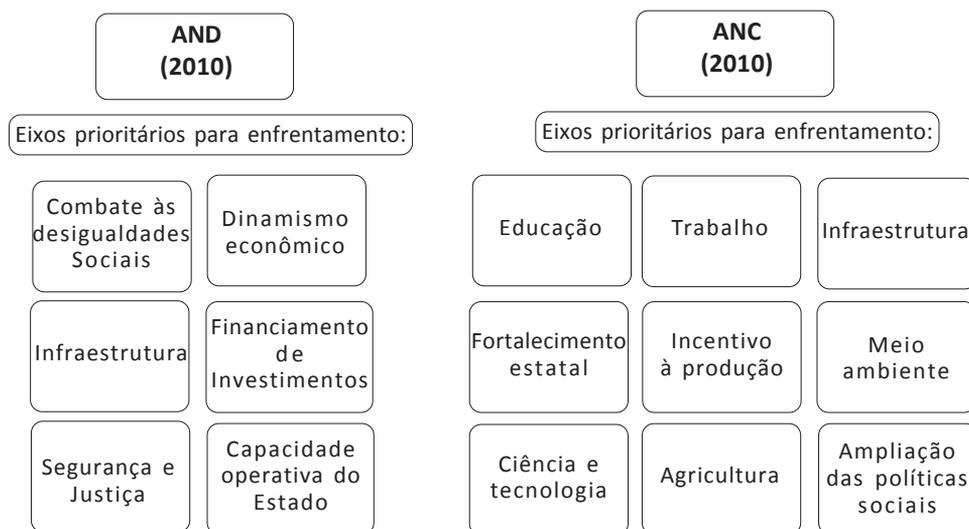
Ao comparar a AND à Carta ao Povo Brasileiro, nota-se grande similaridade entre seus conteúdos. A Carta, escrita durante a campanha, sintetiza o programa do Governo Lula. Já a AND revela o esforço dialógico entre o governo eleito e a sociedade civil no intuito de definir diretrizes para a atuação do Estado numa perspectiva desenvolvimentista de médio e longo prazos. Apesar de terem datas diferentes, ambos os documentos são produtos do mesmo processo de transição e de inflexão da política econômica nacional. A partir da leitura, é possível afirmar que os dois documentos convergem quanto aos seguintes pontos: ampliação do mercado interno, fortalecimento das capacidades estatais, viabilização das reformas agrária e tributária, redução das desigualdades sociais e promoção de justiça e segurança pública (SILVA, 2002; CDES, 2005).

Tendo em vista que a alteração no conteúdo das políticas envolve um campo de disputas e de correlação de forças, a AND foi o primeiro passo rumo à pactuação social sobre as políticas desenvolvimentistas, envolvendo setores estratégicos como o empresariado e os trabalhadores. A elaboração da AND deu visibilidade ao tema e o inseriu de forma definitiva na agenda política do governo em 2006. Nesse sentido, a base social de apoio do Conselho e a troca da equipe do Ministério da Fazenda possibilitaram que a orientação desenvolvimentista se acentuasse.

Também em 2006, são elaborados os Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento, dando continuidade ao debate suscitado pela AND. Produto de cinco reuniões regionais e três reuniões plenárias, o documento contempla 24 diretrizes para a promoção do desenvolvimento em uma perspectiva de longo prazo. São estabelecidas metas a serem atingidas até o ano de 2022, contemplando

temas como política econômica, educação, saúde, valorização do salário mínimo, redução das taxas de juro, reforma fiscal, política industrial, infraestrutura, ciência e tecnologia, entre outros (CDES, 2006). Seu conteúdo contempla o que foi proposto inicialmente pela AND, no entanto, apresenta diretrizes operacionais quanto às temáticas. Também um diferencial foi o debate ampliado nas cinco regiões do País: Sudeste, Sul, Centro-Oeste, Norte e Nordeste.

Após cinco anos do encaminhamento das proposições da AND e diante dos efeitos da crise econômica e financeira internacional de 2008, em 2010, o comitê gestor do Pleno do CDES sugeriu a redação de um novo documento orientador, inserindo-se em um momento avaliativo dos resultados alcançados pela Agenda anterior. Em julho de 2010, foi aprovada, pela 34ª Reunião do Pleno, a Agenda Nacional para um Novo Ciclo de Desenvolvimento (ANC). Tendo em vista que o conteúdo dos Enunciados para o Desenvolvimento retoma os principais eixos da AND, a seguir é apresentada a figura com os eixos prioritários da AND e da ANC.



Fontes: Elaboração própria com base em CDES, 2005; CDES, 2010a.

Figura 2: Síntese da AND e da ANC

Se a AND fornece o diagnóstico inicial para a retomada do projeto desenvolvimentista, a ANC propõe diretrizes para um novo momento econômico, no qual são considerados urgentes os investimentos estatais em políticas de infraestrutura e de proteção social. Nesse sentido, sugere a adoção de políticas econômicas anticíclicas e garantidoras da capacidade de investimentos públicos, a fim de diminuir os impactos da conjuntura internacional na economia brasileira por meio da garantia do mercado interno, da renda, do emprego e da expansão do

acesso ao crédito (CDES, 2010a). Nesse sentido, a ANC tem um conteúdo mais detalhado quanto às ações a serem empreendidas pelo governo. Embora mantenha os mesmos valores e a mesma visão de futuro que haviam sido propostos pela Agenda anterior, a Agenda para um Novo Ciclo de Desenvolvimento propõe dois eixos principais para a garantia do desenvolvimento: 1) a consolidação do processo de expansão equânime do emprego e da renda, com fortalecimento do mercado interno; e 2) a inserção na economia internacional. Os desafios a serem enfrentados para alcançá-los seriam: educação, fortalecimento do Estado democrático e indutor do desenvolvimento, estímulo à ciência e tecnologia, trabalho e inclusão produtiva, incentivo à produção, agricultura, infraestruturas (transporte, energia, comunicação, água e saneamento), sustentabilidade ambiental e consolidação e ampliação das políticas sociais (CDES, 2010a, p.3).

O conteúdo referente às políticas sociais, que estava minimizado na primeira Agenda do CDES, ganha destaque no texto da ANC. A defesa da consolidação e ampliação das políticas sociais possibilitou maior legitimidade à atuação do governo, principalmente num contexto de crise internacional, no qual há estímulos para a redução dos investimentos em áreas sociais. A ANC propõe o fortalecimento da institucionalidade das políticas sociais, garantindo-lhes o caráter de políticas de Estado. Ainda sobre a inclusão social e o acesso à renda e aos serviços públicos, o documento orienta:

Contemplar a redistribuição da renda e da riqueza, a promoção da equidade e a garantia de políticas universais baseadas em direitos integrais que afetam o conjunto das dimensões que definem a qualidade de vida. Garantir seguridade econômica por meio de transferências condicionadas e/ou renda universal básica capaz de prover os núcleos familiares e os indivíduos de um mínimo de ativos. (CDES, 2010a, p. 27).

A fim de consolidar um novo padrão de relações entre o governo e a sociedade civil sobre a temática do desenvolvimento, há consenso entre os conselheiros do CDES sobre a necessidade de fortalecer mecanismos de participação e controle social nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. No item que versa sobre o aprofundamento democrático, a ANC orienta o Estado a garantir a informação e a transparência com o objetivo de consolidar “(...) mecanismos que ampliem a participação da sociedade no processo decisório, no planejamento e na avaliação das ações governamentais, nas definições e acompanhamento do orçamento” (CDES, 2010a, p. 13).

A ANC revela um esforço inicial para diagnóstico e reflexão dos entraves para o desenvolvimento, que se realizou nos dois primeiros anos do conselho. Já a ANC, lançada em 2010, é produto de sete anos de trabalho e debates internos,

que lhe conferem, qualitativamente, maiores subsídios. Nas palavras do Secretário-Executivo do CDES:

Acho que o esforço da Agenda [ANC] reconhece também que o Brasil construiu um novo modelo de desenvolvimento econômico e social e que esse Conselho foi parte integrante da construção desse novo modelo. E por último, o esforço da agenda reconhece esse espaço como espaço legítimo de diálogos da sociedade. Foi no momento da crise que isso se legitimou entre todos nós, quando o governo utilizou e sentou com o Conselho para discutir as saídas da crise. E nesse momento o Conselho é chamado para apresentar qual é a agenda que ele vê para esse período pós-crise. Nesse sentido, ele tem um papel fundamental que é ocupar o espaço que está aberto para outras instituições, outros atores ocuparem, e nós queremos estimular o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social a ocupar, de forma definitiva, esse espaço (CDES, 2010b, p.4).

Este artigo buscou analisar como o estilo de planejamento estatal mais participativo exerce influência sobre o modelo de desenvolvimento. A criação de um colegiado com participação majoritária da sociedade civil revela a busca por parte do governo em construir novos espaços de interlocução sobre a temática do desenvolvimento, de modo a elaborar políticas mais inclusivas e promotoras de mudanças sociais.

Além de possibilitar a troca de informações entre os representantes governamentais e os participantes da sociedade civil, espaços como o CDES têm o potencial de criar uma base de sustentação política do governo, sobretudo quanto a temáticas de difícil tramitação no Legislativo. Dentre seus objetivos, o CDES visava promover uma concertação no âmbito das relações políticas para dar sustentação também a um conjunto de reformas institucionais, caracterizadas como a “segunda geração” de reformas do Consenso de Washington, que são a reforma da previdência, da legislação trabalhista e tributária (CDES, 2006). No entanto, é preciso destacar que o conteúdo referente às reformas institucionais foi parcialmente acordado no período de 2003 a 2010. Até 2005, o governo aprovou duas importantes reformas: a minirreforma tributária e a reforma da previdência. Porém, houve dificuldades para o encaminhamento das reformas agrária, trabalhista e política. Mesmo com o apoio do Conselho, o governo não avançou no sentido de promover mudanças significativas nas temáticas referidas.

Ainda que não tenha ocorrido uma participação formal do CDES no processo decisório que deu origem ao PAC, Tapia (2007) afirma que há certa assimilação das contribuições da Agenda Nacional do Desenvolvimento quanto às temáticas de logística, transporte, habitação, desenvolvimento urbano e saneamento. Nesse

sentido, o autor afirma que, no plano simbólico, a menção à contribuição do CDES às diretrizes formuladoras do PAC contribui para garantir legitimidade ao Conselho num contexto de crise política do governo.

Em 2011, o CDES empreendeu um esforço de monitoramento das recomendações dos Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento (EED). No documento, há análises de dados do desempenho governamental nas seguintes áreas: reformas estruturais, macroeconomia, política tributária, sistema financeiro, desigualdade social, entre outras. Quanto ao conteúdo da política tributária, os EED recomendavam reduzir a carga fiscal como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) para um patamar em torno de 33% no prazo máximo de cinco anos, contado a partir de 2006. Porém, os dados sobre o percentual da carga tributária no período de 2006 a 2010 revelam tendência no sentido oposto, tendo oscilado de 34,12%, em 2006, a 35%, em 2010 (CDES, 2011).

Quanto às recomendações de expansão do crédito, houve avanços significativos. Segundo dados do Ministério da Fazenda, compilados pelo CDES, o crédito total concedido pelo sistema financeiro passou de 28,48%, em 2006, para 41,25%, em 2009 (CDES, 2011, p. 26). Também quanto às recomendações sobre expansão do comércio exterior, os dados sobre a exportação demonstram relativo aumento com taxas superiores a 15%, em 2006 e 2007, e 23,21%, em 2008. Essa tendência é rompida em 2009 em decorrência da crise econômica mundial.

No que tange às recomendações gerais presentes nos EED, AND e ANC quanto à redução das desigualdades e redistribuição de renda, há discretos avanços que podem ser medidos pelo Índice de Gini¹⁴ e pelo Índice de Desenvolvimento Humano¹⁵ (IDH). Segundo dados do IPEA (2010b), em 2003, o coeficiente de Gini era de 0,580 e sofreu redução para 0,538 em 2009. Em 2010, foi reformulada a metodologia de cálculo do IDH. Para possibilitar a comparabilidade, foram recalculados os dados para os anos anteriores. Segundo informe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de 2000 a 2010, o IDH brasileiro

¹⁴ O Índice de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. Seu valor pode variar de zero, quando não há desigualdade, até 1, quando a desigualdade é máxima.

¹⁵ O IDH varia entre zero e 1 (quanto mais próximo de 1, maior o nível de desenvolvimento humano). Apesar das críticas sobre sua utilização e da dificuldade quanto à comparação de realidades sociais distintas, o IDH oferece uma mensuração sobre o desenvolvimento humano, com base nas condições de saúde, educação e renda. É calculado anualmente pela Organização das Nações Unidas desde 1990. A partir de 2010, foram introduzidas mudanças nos indicadores para o cálculo do índice.

teve um ganho de 7,6% (PNUD, 2010). Referente ao ano de 2010, o índice de 0,699 situa o Brasil entre os países de alto desenvolvimento humano.

Enquanto um colegiado com caráter consultivo, seu funcionamento visa atender às demandas da Presidência, buscando construir deliberações consensuais sobre temáticas de interesse estratégico para o desenvolvimento. Para tanto, busca promover a interlocução dos representantes da sociedade civil com a equipe ministerial. Sem o poder de constituir decisões vinculantes aos conteúdos das políticas, tendo em vista seu caráter consultivo, o CDES revela um esforço inicial por parte da Presidência na promoção de um local de escuta aos diferentes atores sociais. Porém, mesmo após uma década de funcionamento e relativa institucionalização, há necessidade de estudos futuros que aprofundem a análise sobre a qualidade das deliberações e a efetividade do CDES em termos de aproveitamento de suas sugestões às políticas governamentais num momento de construção de uma nova agenda desenvolvimentista.

O CDES tanto fornece orientações gerais para a elaboração das políticas desenvolvimentistas, por meio das Agendas e dos Enunciados Estratégicos, quanto possibilita a interlocução sobre o conteúdo das políticas governamentais na ocasião de seus lançamentos. As principais ações do governo são apresentadas nas reuniões plenárias, sendo que os conselheiros questionam os ministros responsáveis no caso de dúvidas ou sugestões sobre seus conteúdos. No entanto, a análise da atuação do CDES revela lacunas quanto à fase posterior ao lançamento dessas políticas. As orientações, dúvidas e sugestões são encaminhadas à equipe governamental, mas são limitados os esforços no sentido de acompanhar e monitorar o processo de implementação e execução. Nesse sentido, a participação de representantes do CDES nos núcleos de gestão das políticas teria o potencial de qualificar o processo de concertação e promover maior sinergia entre os participantes da sociedade civil e os gestores públicos para o sucesso das novas políticas desenvolvimentistas.

Considerações finais

Em um contexto democrático e de relativa estabilização econômica, o Governo Lula buscou retomar o debate sobre o desenvolvimento nacional. Desde o momento da campanha presidencial, em 2002, verificou-se o interesse em construir as bases de um novo Estado desenvolvimentista em diálogo com a sociedade. Diferentemente do velho nacional-desenvolvimentismo experimentado em décadas anteriores, o modelo proposto passou a ser compreendido pela dupla adjetivação: desenvolvimento econômico e social. Isto é, para além do crescimento

econômico, desenvolver implicaria a redução das desigualdades sociais mediante a intervenção estatal. Para tanto, o Governo Federal firmou compromissos quanto à redução da pobreza extrema e quanto à melhoria das condições básicas de vida da população. O gasto social passou a ser concebido tanto como um estímulo ao crescimento econômico quanto um instrumento minimizador das desigualdades.

A inflexão proposta pelo Governo Lula, em especial a partir de 2006, se fundamenta na ruptura com a orientação que concebe que a superação da condição de subdesenvolvimento ocorreria de forma espontânea e natural pela livre atuação das forças de mercado. Rompe-se, portanto, com a ideia de que os avanços sociais são subprodutos da estabilização monetária. Atualmente, a dinamização da economia brasileira tem como principais vetores o ativismo estatal e os gastos sociais. Mesmo com o advento da crise internacional de 2008, evidenciou-se a capacidade do governo em promover políticas anticíclicas, que garantiram o fortalecimento da economia nacional mediante a ampliação dos investimentos nas políticas sociais e nos setores estratégicos de infraestrutura. Assim, o ciclo de dinamismo econômico e social, iniciado no Governo Lula teve continuidade com a eleição da Presidenta Dilma Rousseff, em 2011.

Com base nos dados apresentados, é possível perceber que a retomada de políticas promotoras do desenvolvimento nacional teve como singular característica a ampliação e diversificação dos canais de interlocução com a sociedade civil. Entre os novos fóruns de participação, neste artigo, buscou-se apresentar a contribuição do CDES à agenda desenvolvimentista. A experiência do CDES fornece subsídios para a reflexão sobre as dificuldades e potencialidades da articulação entre Estado desenvolvimentista e aprofundamento democrático. Verificou-se que a atuação do Conselho teve como objetivo a construção de uma agenda mínima, consensuada entre os conselheiros da sociedade civil sobre o tema. Diante da oposição, identificada com políticas de orientação neoliberal, o governo brasileiro teve um importante fórum enquanto aliado e defensor de seu programa.

Na medida em que a retomada de um Estado desenvolvimentista implica uma correlação de forças para a viabilização das políticas, o CDES forneceu condições propícias para o diálogo social para além das disputas político-partidárias, envolvendo também trabalhadores, empresários e representantes da sociedade civil organizada. Tendo em vista que o conteúdo das políticas é debatido com os representantes da sociedade civil, cresce a possibilidade de construção de um modelo de desenvolvimento inclusivo e atento às demandas por justiça social e equidade. Além disso, a participação em instâncias de planejamento estatal tem o potencial de promover um ambiente democrático e cooperativo, no qual há estímulos para troca de informações e transparência das ações públicas.

No entanto, a atuação do Conselho ainda revela lacunas no que tange à sua composição e ao monitoramento das políticas desenvolvimentistas. Tendo em vista que o empresariado possui elevado número de assentos, a qualificação desse espaço de participação social implica a revisão da forma de indicação e a ampliação do número de representantes das organizações da sociedade civil. Somente assim será possível potencializar a capacidade inclusiva e de diálogo com amplos setores sociais acerca da temática do desenvolvimento.

Quanto ao monitoramento das políticas, acredita-se que a incidência do Conselho pode contribuir para qualificar o processo de implementação. Nesse sentido, é fundamental que a participação social não se restrinja a influenciar a elaboração da agenda e/ou ratificar as ações governamentais. Há necessidade de acionar mecanismos de diálogo em todas as etapas do ciclo de políticas públicas, a fim de garantir maior transparência, prestação de contas e qualificação da gestão pública. Para que o novo projeto desenvolvimentista seja inclusivo e instrumento de justiça social, é fundamental a participação dos mais variados segmentos sociais nos processos de debate, consulta, monitoramento e avaliação dos programas que o constituem.

Referências bibliográficas

AVRITZER, L.; SANTOS, B. de Souza. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. A inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Orgs.) *Brasil: entre o passado e o futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

_____. Dez anos de política econômica. In: SADER, E. (Org.) *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

BOITO JR, A.; BERRINGER, T. Brasil: Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, set. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.744, de 16 de junho de 2003. Dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 jun. 2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Economia brasileira em perspectiva*: Edição especial. Brasília: 2010. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/divulgacao/publicacoes/economia-brasileira-em-perspectiva/economia_brasileira_em_perspectiva_pt_ed_especial_2010.pdf> Acesso em: 02 mai 2014.

_____. *Economia brasileira em perspectiva*: 15ª Edição. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/docs/perspectiva-economia-brasileira/edicoes/Economia-Brasileira-Em-Perpectiva-Mar-Abr12-alterado.pdf>> Acesso em: 09 mai 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 3, p. 5-24, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; THEUER, D. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? *Economia e sociedade*, Campinas, v. 21, número especial, p. 811-829, 2012.

CEPÊDA, V. A. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 77-90, 2012.

CNI/IBOPE. Avaliação do governo (setembro 2011). Brasília: CNI, 2011. Disponível em: <<http://www.cni.org.br/portal/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=FF80808132A7941C0132BAF5E83D50BF>>. Acesso em 06 dez. 2013.

_____. Avaliação do governo (março 2012). Brasília: CNI, 2012. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br/ptbr/conhecimento/relatoriospesquisas/Lists/RelatoriosPesquisaEleitoral/OPP%20112253-3%20-%20CNI%20-%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20do%20governo%20federal%20publica%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em 06 dez. 2013.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES). *Primeira Carta de Concertação: Ação política para a mudança e a concertação* [2003]. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/conteudo/15069/documentos-de-orientacao-estrategica.html>>. Acesso em: 20 fev. 2012.

_____. *Agenda Nacional de Desenvolvimento* [2005]. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br>> Acesso em: 18 fev. 2012.

_____. *Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento* [2006]. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/conteudo/15069/documentos-de-orientacao-estrategica.html>> Acesso em: 29 nov. 2013.

_____. *Agenda Nacional para um Novo Ciclo de Desenvolvimento* [2010a]. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br>> Acesso em: 18 fev. 2012.

_____. *Ata da 34ª Reunião do Pleno* [2010b]. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/evento/5442/pleno-do-cdes-reuniao-ordinaria-nº34.html>> Acesso em: 18 fev 2012.

_____. *Monitoramento dos Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento*. [2011] Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/materias_aprovadas.html?tipo=5>. Acesso em: 05 dez. 2013.

DINIZ, E. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 09-20, 2013.

_____. Empresários e governo Lula: percepções e ação política entre 2002 e 2006. *Anais do Workshop Empresa, Empresários e Sociedade*, realizado em Porto Alegre, 2006. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/5workshop/pdf/mesa02_eli.pdf> Acesso em: 28 abr 2014.

ERBER, F. S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 31, nº 1 (121), p. 31-55, 2011.

EVANS, P. Constructing the 21st Century Developmental State: potentialities and pitfalls. In: EDIGHEJI, O. (ed.). *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: potentials and challenges*. Cape Town: HSRC, 2010.

FARIA, C. F. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: Construindo uma sinergia positiva? *Rev. Sociol. Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204, 2010.

FURTADO, C. *Criatividade e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GONÇALVES, R. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 112, p. 637-671, 2012.

HERRLEIN JR., R. A construção de um Estado democrático para o desenvolvimento no século XXI. In: *Texto para discussão/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Perspectivas do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2010a.

_____. Comunicados do IPEA – PNAD 2009: Primeiras análises (nº 63). Brasília: IPEA, 2010b.

_____. Gasto social federal: uma análise da execução orçamentária de 2011. *Nota técnica nº 13*. Brasília: IPEA, 2012.

KUNRATH, R. J. *CDES: O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil*. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre, 2005.

MORAIS, L; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 31, nº 4, p. 507-527, 2011.

_____. Lula and the continuity of neoliberalism in Brazil: strategic choice, economic imperative or political schizophrenia? *Historical Materialism*, 13, p. 3-31, 2005.

NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos para a gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, V. R. O processo de participação social nos Planos Plurianuais do Governo Federal. In: SILVA, E. M.; SOARES, L. B. (Orgs.) *Experiência de Participação Institucionalizada*. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH, 2013.

PAULANI, L. Brasil delivery: razões, contradições e limites da política econômica nos primeiros seis meses do Governo Lula. In: PAULA, J. A. de (org.) *A economia política da mudança*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

PNUD. Brasil sobe quatro posições no novo IDH; avanço é o mais expressivo de 2009 a 2010. Disponível em: < <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=2394>> Acesso em: 15 dez 2010.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. In: *Texto para discussão/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

_____; VAZ, A. *Participação social como método de governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais*. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

SANTOS, P. R. *A institucionalização da participação no Governo Lula: um estudo de caso sobre o CDES*. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre, 2012.

SICSÚ, J. et al. (Org.) *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SILVA, L. I. L. *Carta ao Povo Brasileiro* (de 22 de junho de 2002). Documento informativo do Partido dos Trabalhadores. Disponível em: <<http://www.fpa.org.br>> Acesso em: 18 fev. 2013.

SINGER, P. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

TAPIA, J. R. B. Conselho de desenvolvimento econômico e social: os desafios da construção institucional. In: DINIZ, Eli (Org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 180-233, 2007.

VAZ, A. PIRES, R. Participação social como método de governo? Uma agenda de pesquisa sobre as interfaces socioestatais no governo federal. In: IPEA. *Boletim de Análise Político-Institucional n. 1*. Brasília: IPEA, 2011.

Priscilla Ribeiro dos Santos

Mestra (2012) e doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
Contato: pciasantos@gmail.com

Metas do Conselho Nacional de Justiça 2012/2013: uma análise dos contornos gerenciais assumidos pela reforma do Poder Judiciário no Brasil

Gabriel Astoni Sena

Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG)

Metas do Conselho Nacional de Justiça 2012/2013: uma análise dos contornos gerenciais assumidos pela reforma do Poder Judiciário no Brasil

Este artigo tem como objetivo avançar no estudo do processo de reforma do Poder Judiciário brasileiro, o qual se insere no processo de reforma do Estado pátrio. A partir das contribuições de Osborne e Gaebler (1992) e Abrucio (2006), buscou-se traçar um paralelo entre as lógicas gerencial e fiscal e esclarecer como as mesmas refletiram nos indicadores de eficácia, eficiência e efetividade do Poder Judiciário no Brasil. Para atingir o objetivo proposto, optou-se por utilizar como método a análise de conteúdo de Bardin (2002), pela regra de enumeração do tipo frequência, buscando, com isso, observar o papel que o Conselho Nacional de Justiça exerceu nesse processo e a lógica do plano de metas estabelecido pela instituição para os anos de 2012 e 2013. Como resultado, observou-se que as metas estabelecidas para o biênio buscaram implantar uma gestão mais eficaz nesse núcleo estratégico do Estado, com ênfase na celeridade processual, gestão administrativa e informatização dos procedimentos. Percebeu-se que a lógica gerencial continua exercendo grande influência no modelo de gestão adotado. Como novidade, verificou-se a inserção de indicadores de efetividade, os quais podem permitir aproximar os objetivos dessa esfera de poder com os da sociedade brasileira, repercutindo na elaboração de metas futuras.

Palavras-chave: poder judiciário, reforma judiciária, administração pública, eficiência, eficácia

Artigo recebido em abril de 2013. Versão final em abril de 2014.

Objetivos del Consejo Nacional de Justicia 2012/2013: un análisis de los contornos de gestión asumidos por la reforma Judicial en Brasil

En este artículo se pretende avanzar en el estudio de la reforma del Poder Judicial brasileño, que forma parte de la reforma del proceso de Estado patrio. A partir de los aportes de Osborne y Gaebler (1992) y Abrucio (2006), hemos tratado de establecer un paralelismo entre las lógicas fiscales y de gestión y cómo se reflejan los indicadores de eficacia, eficiencia y efectividad del sistema judicial en Brasil. Para lograr el objetivo propuesto, se optó por utilizar como método el análisis de contenido de Bardin (2002), a través de la regla de enumeración del tipo frecuencia, buscando con ello observar el papel que el Consejo Nacional de Justicia (CNJ) ejerce en este proceso y la lógica del plan de metas establecido por la institución para los años 2012 y 2013. Como resultado, se observó que los objetivos establecidos para el bienio intentaron desplegar una gestión más eficaz en este núcleo estratégico del Estado, con énfasis en la puntualidad, la gestión administrativa y la informatización de los procedimientos. Se observó que la lógica empresarial sigue ejerciendo gran influencia en el modelo de gestión adoptado. Como novedad, se produjo la inclusión de indicadores de efectividad, lo que puede permitir aproximar los objetivos de esta esfera de poder con la sociedad brasileña, lo que refleja la elaboración de metas futuras.

Palabras-clave: poder judicial, reforma judicial, administración pública, eficiencia, eficacia

Goals of the National Council of Justice/Brazil 2012/2013: an analysis of the Judicial reform in Brazil

This article aims to advance the study of the reform of the Brazilian Judiciary branch, which is part of the country's state reform process. From the contributions of Osborne and Gaebler (1992) and Abrucio (2006), we sought to draw a parallel between the fiscal and managerial logics and how they were reflected in the indicators of efficacy, efficiency and effectiveness of the Brazilian Judiciary branch. We used the content analysis method of Bardin (2002) by enumeration of frequency rule type, seeking thereby to observe the role that the National Council of Justice exercised in this process and the logic goals of the plan established by it for the years 2012 and 2013. As a result, we observed that the goals set for the biennium sought to deploy a more effective management in this strategic core of the state, with an emphasis on promptness, administrative management and computerization of procedures. We also noticed that the managerial logic continues to exert great influence on the management model adopted. As a novelty, there was the inclusion of indicators of effectiveness, which may allow the goals of the Judiciary branch to be more close to those of the Brazilian society, having an impact on the elaboration of future goals.

Keywords: judiciary branch, judiciary reform, public administration, efficiency, efficacy

Introdução

A reforma do Poder Judiciário no Brasil passou a ser tratada como uma questão de Estado. Abandonou-se o discurso e foi iniciado um ousado processo de modernização desse núcleo estratégico do Estado, o qual tem como marco inicial a publicação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

A morosidade, ineficiência e falta de transparência, características marcantes do Judiciário brasileiro, resultaram de um longo período de inércia administrativa, em que as reformas que acompanharam a gestão pública no Brasil e no mundo foram colocadas em segundo plano nessa esfera de poder (PINHEIRO, 2003; RENAULT, 2005).

Renault (2005) afirma que, de todas as instituições do Estado, o Poder Judiciário foi a que menos se modernizou, seja por falta de recursos ou por falta de compreensão do papel fundamental que exerce em favor da cidadania.

Esse cenário começou a ser alterado com a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão inserido na estrutura do Poder Judiciário, o qual recebeu da Constituição Federal as atribuições de fiscalizar e controlar as atividades administrativas dos órgãos judiciais no País.

A resistência natural ao novo também foi percebida com a criação do órgão, o qual ficou responsável por iniciar o processo de reforma no Judiciário brasileiro. Machiavelli (2006, p.26) alertou que “aquele que a introduz terá por inimigos todos os que da velha ordem extraíam privilégios e por tímidos defensores todos os que das vantagens da nova ordem poderiam usufruir”. A própria Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) impetrou uma ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (ADI 3367/2004) questionando o nascimento do CNJ, sob o argumento de que a criação de um órgão de cúpula, formado por representantes de outros poderes, ofenderia os princípios da separação e independência dos poderes, além de atentar contra o pacto federativo.

As tentativas de deslegitimar esse novo e inovador órgão foram infrutíferas. Após nove anos de sua criação, o CNJ começa a apresentar os primeiros resultados de seu ousado plano de metas, o qual inclui medidas que visam dar maior eficácia à prestação jurisdicional, traduzida na efetivação do princípio da razoável duração dos processos, além de metas que privilegiam uma gestão mais eficiente, oferecendo um serviço público menos oneroso para a sociedade brasileira.

Além das citadas metas, há também importantes medidas que visam dar transparência à atividade jurisdicional, preparar magistrados e servidores para a gestão administrativa dos tribunais, além de informatizar os serviços judiciais. Esse conjunto de estratégias tem por finalidade implantar uma cultura de planejamento e gestão nesse poder. Além disso, os resultados do plano de metas

servirão como importante instrumento para que os gestores do Poder Judiciário elaborem políticas de gestão estratégica e avaliem as demandas dos órgãos jurisdicionais, criando subsídios para a criação de cargos e ações voltadas para melhorar a estrutura física dos tribunais.

Nesse contexto, a finalidade do presente estudo é verificar como o panorama da reforma do Estado afetou o Judiciário brasileiro, buscando responder à seguinte questão: qual a lógica da reforma do Poder Judiciário no Brasil, tendo como foco as metas estabelecidas para os anos de 2012 e 2013?

O texto procura analisar aspectos referentes à reforma do Estado no Brasil e como a mesma atingiu o Poder Judiciário pátrio. Por meio de conceitos ligados à administração pública gerencial, será traçado um panorama do perfil da reforma do Poder Judiciário brasileiro, verificando como as variáveis da eficiência, eficácia e efetividade influenciaram na elaboração das metas traçadas pelo CNJ. Como opção metodológica, optou-se por realizar uma análise de conteúdo, utilizando-se a regra de enumeração do tipo frequencial (BARDIN, 2002).

O presente estudo revela-se importante tendo em vista que a reforma do Poder Judiciário passou a ser tratada como uma questão de Estado (PINHEIRO, 2003; RENAULT, 2005) e os resultados apresentados pelo CNJ carecem de uma análise mais profunda, conforme demonstrado por Sena, Silva e Luquini (2012).

O presente artigo foi elaborado em cinco seções, além desta introdução. Na seção seguinte, serão feitas considerações sobre a reforma do Estado no Brasil, abordando a lógica fiscal e gerencial, e os indicadores de eficiência, eficácia e efetividade. Já na seção “A reforma do Judiciário”, o tema em tela será a reforma no âmbito do Poder Judiciário brasileiro e a atuação do CNJ. A penúltima parte concentrar-se-á no estudo da metodologia empregada, com a inserção das metas estabelecidas pelo órgão para o biênio 2012/2013. Por fim, será feita a análise dos dados e a última seção será dedicada às considerações finais e à agenda de pesquisa.

Considerações sobre a reforma do Estado no Brasil

Com o incremento das atribuições governamentais e o crescimento das demandas sociais, o modelo burocrático, que funcionava a contento no Estado liberal, mostrou-se ineficiente.

Dessa forma, o citado modelo começou a passar por um processo de substituição, o qual foi acelerado, a partir da década de 1970, com o agravamento da crise fiscal, que obrigou as nações a repensarem o modelo burocrático de

administração pública até então predominante, como medida urgente e necessária para reduzir o custo do Estado e tornar os serviços públicos mais eficientes.

Nesse contexto, surgiu o modelo de administração gerencial, o qual possui raízes nas reformas ocorridas na Grã-Bretanha (1979), EUA (1980) e Nova Zelândia (1984), pregando a ruptura com o modelo burocrático, defendendo uma redução drástica dos custos do setor público com a finalidade de aumentar a sua produtividade.

Como todo processo de mudança, a reforma do Estado carece de um forte apoio político e social, sob pena de sofrer um processo de crise. Abrúcio (2006) salienta que o caráter político desse processo muitas vezes é submerso pelo linguajar técnico que esconde o seu potencial conflitivo.

No Brasil, um novo modelo de administração pública começou a ser implantado em 1995, com a criação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), cuja proposta básica era transformar a administração pública brasileira de burocrática para gerencial.

Enquanto a administração pública burocrática concentra-se no processo, definindo os procedimentos para contratação de pessoas, compra de bens e serviços com a finalidade de satisfazer as demandas dos cidadãos; a administração pública gerencial tem como objetivo final os resultados (PAULA, 2005; BRESSER-PEREIRA, 2006; KEINERT, 2006; MATIAS-PEREIRA, 2009; SECCHI, 2009).

O PDRAE definiu, expressamente, o significado da reforma do Estado:

Reformar o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil. A reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços – tanto os exclusivos, quanto os competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados na medida que se transformem em organizações públicas não estatais – operem muito eficientemente (DI PIETRO, 2002, p. 84).

A proposta de reforma da máquina pública brasileira partiu da existência de quatro setores básicos, integrantes da estrutura estatal: a) o núcleo estratégico do Estado; b) as atividades exclusivas de Estado; c) os serviços não exclusivos ou competitivos; e d) a produção de bens e serviços para o mercado (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Dentro dessa classificação, o núcleo estratégico seria composto pelos órgãos públicos nos quais são definidas as leis, as políticas públicas de interesse do País e as decisões dos órgãos julgadores. Em nível federal, o núcleo é formado pelo

Presidente da República, pelos ministros de Estado e cúpula dos ministérios, pelo Legislativo (Câmara e Senado), pelos tribunais da União e pelo Ministério Público da União.

Já as atividades exclusivas de Estado seriam aquelas em que os poderes exclusivos do Estado, tais como o de tributar, de defesa e de polícia, se fizerem presentes. Dessa forma, teríamos como exemplos as polícias, forças armadas e órgãos de fiscalização e regulamentação.

A terceira categoria apresentada, os serviços não exclusivos ou competitivos do Estado, engloba aqueles que, embora não envolvam o poder de Estado, são realizados ou subsidiados por ele, tendo em vista a relevância que representam para os direitos da pessoa humana, ou por envolverem economias externas. Portanto, tendo em vista que tais serviços não podem ser adequadamente recompensados pelo mercado, o Estado assumiria a sua execução.

Por fim, há a produção de bens e serviços para o mercado, a qual é realizada pelo Estado por meio das suas empresas públicas e sociedades de economia mista, as quais atuam prestando serviços públicos para a sociedade ou em setores considerados estratégicos, tal como o do petróleo.

Tendo em vista que o objetivo geral da reforma administrativa é transitar de uma administração pública burocrática para a gerencial, é necessário que haja a combinação de princípios presentes nesses dois modelos. A segurança e a efetividade, qualidades presentes no modelo burocrático, devem ser preservadas no núcleo estratégico; porém, devem-se agregar os conceitos da administração pública gerencial. Já nos demais setores, tendo em vista a relevância do requisito eficiência, em virtude da existência de grande número de servidores, cidadãos-clientes e usuários envolvidos, o peso da administração burocrática deve ir diminuindo, até praticamente desaparecer, como no caso das empresas estatais (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Portanto, o Poder Judiciário, segundo a classificação da reforma da administração pública proposta por Bresser-Pereira (2006), é definido como integrante do núcleo estratégico do Estado, devendo o modelo gerencial ser construído aproveitando as qualidades do modelo burocrático, como forma de preservar suas conquistas. Com isso, será possível oferecer à sociedade brasileira um serviço público com elevado grau de eficiência e eficácia.

É importante consignar, também, que a reforma da administração pública deve ser executada em três dimensões, a saber: a) institucional-legal; b) cultural; e c) gestão (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Através da dimensão institucional-legal, a Constituição e a legislação pertinente à administração pública devem ser alteradas. No Brasil, a reforma do Estado foi efetivada com a publicação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a qual modificou o regime vigente, incluindo princípios e normas ligados à administração pública gerencial, gerando reflexos nas políticas ligadas aos servidores públicos e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas, buscando efetivar as diretrizes propostas no PDRAE.

No tocante à reforma do Judiciário, a dimensão institucional-legal foi efetivada com a publicação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004. Essa alteração constitucional incluiu diversos pontos, desde a organização estrutural do Poder Judiciário, até questões ligadas à competência dos órgãos jurisdicionais, visando, com isso, oferecer à sociedade brasileira uma justiça mais célere e transparente.

Já a dimensão cultural buscou sepultar os resquícios patrimonialistas que insistiam em permanecer na gestão pública brasileira e fazer a transição do modelo burocrático para o gerencial, a qual exige uma mudança de atitude, tanto da sociedade quanto dos servidores públicos (TORRES, 2004; LUSTOSA DA COSTA, 2010). Abrucio (2006) afirma que a estratégia de implementação da reforma deve levar em conta o convencimento de dois setores importantíssimos, muitas vezes negligenciados por propostas essencialmente tecnocratas: os funcionários públicos e a população.

Essa necessidade de mudança cultural, e consequente resistência por parte dos interessados, foi fortemente percebida durante o processo de reforma do Poder Judiciário, que, apesar de ser extensamente debatido e considerado estratégico para o Estado brasileiro, quando de sua implantação, sofreu resistência da AMB, com a citada ADI 3367, a qual tentou impedir as mudanças necessárias.

Por fim, a dimensão da cogestão está atrelada à ideia de criação das agências autônomas, no nível das atividades exclusivas de Estado, e das organizações sociais, no setor público não estatal, ou seja, nas organizações privadas que atuam em atividades públicas. Bresser-Pereira (2006) considera essas duas tarefas estratégicas, como forma de pôr em prática novas ideias gerenciais e oferecer à sociedade um serviço público de fato mais barato, mais bem controlado e de melhor qualidade.

Lógica fiscal *versus* lógica gerencial

Abrucio (2006), ao descrever o processo de reforma da administração pública, trabalha com duas lógicas antagônicas, as quais aparecem como alternativas

para a escassez de recursos vivida pelos Estados contemporâneos: a fiscal e a gerencial.

A lógica fiscal tem como finalidade controlar os *inputs* do sistema como mecanismo de contenção dos custos. Já a gerencial, busca aumentar a eficiência e a efetividade, de tal forma que sua lógica se concentra no alcance de seus objetivos, ou seja, obter melhores *outputs*. Nesse diapasão, enquanto a lógica fiscal volta-se para o custo do serviço público, atuando no curto prazo, a lógica gerencial almeja tornar a ação estatal mais produtiva. Para isso, é necessário um amplo processo de profissionalização dos funcionários públicos e de modernização da máquina administrativa, medidas que somente dão resultados a médio e longo prazos.

É importante ressaltar que os mecanismos contratuais, pilares da administração gerencial, perdem sua efetividade quando a lógica fiscal se sobrepõe à lógica gerencial, tornando-se dominante. Abrucio (2006) alerta que, quando esse dilema não é resolvido, a implementação integral da lógica gerencial no serviço público é inviabilizada.

As organizações públicas transformam os recursos do Estado em serviços públicos, com o objetivo de satisfazer as demandas da sociedade. O desempenho dessas organizações é indicado por meio de dois conceitos largamente utilizados na esfera privada: eficiência e eficácia. Soma-se a eles o critério da efetividade, o qual busca responder às demandas da sociedade, combinando índices de eficiência com eficácia.

O conceito de eficácia não está diretamente ligado aos meios ou à forma, mas sim ao cumprimento dos resultados pelas organizações. Dessa forma, a organização será mais eficaz na medida em que o índice de realização de seus objetivos for mais elevado, ou seja, quando seus sistemas realizarem seus fins (OSBORNE; GAEBLER, 1992; LACOMBE; HEILBORN, 2003; MAXIMINIANO, 2006).

Já eficiência é o termo empregado quando a organização utiliza economicamente seus recursos. É a relação entre os insumos aplicados e os resultados produzidos. Quanto mais alto o grau de produtividade ou economia na utilização dos recursos, maior é o índice de eficiência da organização.

Moraes (2001), ao abordar o conceito de eficiência, afirma que o mesmo transformou-se num princípio constitucional, com a publicação da Emenda Constitucional nº 19.

Di Pietro (2002, p.83) explica que o citado princípio possui dois aspectos centrais:

O princípio da eficiência na Administração Pública apresenta dois aspectos centrais: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas

atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

No tocante às organizações públicas, o grande dilema da reforma gerencial é adequar o binômio eficácia-eficiência, de forma a oferecer um serviço público de qualidade para a sociedade, mas, ao mesmo tempo, economicamente viável para o Estado.

Abordando o modelo gerencialista puro, Abrucio (2006) afirma que os critérios de medição da eficiência podem tornar-se tão rígidos quanto as regras e os procedimentos do modelo burocrático weberiano, levando à ineficácia e à falta de capacidade adaptativa (ABRUCIO, 2006).

Enfocar apenas a eficiência governamental acarreta outro problema: não se atribui à avaliação da efetividade dos serviços públicos a devida importância. Efetividade é entendida aqui como o grau em que se atingiram os resultados esperados (OSBORNE; GAEBLER, 1992). Portanto, o conceito de efetividade, ao contrário de eficiência pura, não é econômico, e sim de avaliação qualitativa dos serviços públicos (ABRUCIO, 2006).

Portanto, o conceito de efetividade deve ser entendido como aquele que combina os objetivos da organização com o atendimento das necessidades sociais, pressupondo certo grau de eficiência e eficácia.

Neste trabalho, o termo efetividade não será utilizado como sinônimo de eficácia, o qual resulta da tradução inglesa do termo *effectiveness*, mas, sim, como o significado das necessidades de produtos e serviços das organizações e do Estado por parte dos clientes e da sociedade.

Abrucio (2006, p. 184) esclarece que:

Com o conceito de efetividade, recupera-se a noção de que o governo deve, acima de tudo, prestar bons serviços. É a ótica da qualidade que começa a ser incorporada pelo modelo gerencial. Porém, a valorização do conceito de efetividade também traz de novo à tona o caráter político da prestação de serviços públicos, uma vez que são os usuários dos equipamentos sociais que de fato podem avaliar a qualidade dos programas governamentais. E aqui está um dos calcanhares-de-aquiles do modelo gerencial puro: a subestimação do conteúdo político da administração pública.

Em suma, ao optar por uma determinada vertente reformista, o gestor público deve saber ponderar os índices de eficiência e eficácia, para tentar oferecer à

sociedade um serviço público de qualidade, sem descuidar do caráter econômico do mesmo. Além disso, a efetividade, a qual resulta na atribuição de valor social ao serviço público ofertado pelo Estado, também deve ser inserida nesse contexto de reforma, sob pena de termos uma gestão eficiente e eficaz, mas não efetiva.

No âmbito do Poder Judiciário, a lógica gerencial se relaciona com as mudanças estruturais que visam entregar à sociedade o produto desse núcleo estratégico: a Justiça. Essas mudanças vão desde alterações na legislação processual, que visam reduzir a morosidade na tramitação dos processos, até a modernização do aparelho judicial, o qual é excessivamente fragmentado, não havendo troca de experiências entre os tribunais.

Na seara legislativa, a criação da súmula vinculante, que aumenta a previsibilidade da Justiça e acelera os processos, e do instituto da repercussão geral, que permite ao STF analisar apenas as causas em que há interesse da sociedade como um todo, poderá reduzir de forma significativa o tempo médio dos processos e eliminar cerca de 50% das ações em curso no País (PINHEIRO, 2003).

Já a lógica fiscal se utiliza de instrumentos de cunho econômico que buscam reduzir o custo da prestação jurisdicional. Ações voltadas para a redução da máquina administrativa e controle de gastos com vencimentos e subsídios de servidores e magistrados são exemplos de ações voltadas para o Poder Judiciário que se amoldam à lógica fiscal.

A compreensão desses conceitos é de fundamental importância para o presente estudo, tendo em vista que o seu objetivo é compreender qual é a corrente teórica, a lógica administrativa adotada como norteadora da reforma do Poder Judiciário para os anos de 2012 e 2013.

A reforma do Judiciário

A onda reformista experimentada pelo Estado brasileiro não se limitou ao Poder Executivo. O Poder Judiciário também foi alvo de uma extensa reforma, a qual alterou, não apenas alguns procedimentos judiciais, mas também a própria estrutura desse poder. O marco dessa reforma foi a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão que passou a ser o responsável pela fiscalização financeira e administrativa do Poder Judiciário.

As medidas adotadas compreenderam, basicamente, o desenvolvimento de três conjuntos de ações coordenadas: diagnóstico, alteração legislativa e modernização.

Na ocasião das reformas, o Poder Judiciário enfrentava uma crise de credibilidade, a qual foi resultado de décadas de uma gestão ineficiente, lentidão

na prestação jurisdicional, resultando num serviço público caro, pouco democrático e desprovido de transparência (PINHEIRO, 2003; RENAULT, 2005).

Entre os problemas apontados por Renault (2005) estão: a) lentidão na tramitação dos processos judiciais; b) obsolescência administrativa; c) dificuldade de acesso; d) complexidade estrutural; e) concentração de litigiosidade; e f) desarticulação institucional.

Em linhas gerais, sem pretender aprofundar a discussão acerca dos problemas enfrentados pelo Poder Judiciário brasileiro, a lentidão na tramitação dos processos judiciais decorre da existência no País de um complexo sistema jurídico-legal, que prioriza os procedimentos em detrimento da satisfação da pretensão judicial. Com isso, os processos se arrastam por anos e os operadores do direito abusam de mecanismos protelatórios, os quais, muitas vezes, corroem todas as expectativas dos demandantes, gerando um alto custo social e financeiro.

Por sua vez, a obsolescência administrativa decorre da dificuldade histórica desse órgão em se modernizar, implantar novas tecnologias, visando oferecer um serviço público de qualidade para a população.

Já a dificuldade de acesso decorre do próprio custo desse serviço, o qual não leva em consideração as peculiaridades regionais, inviabilizando o acesso da população mais carente à justiça no País. Além disso, por mais que existam muitos tribunais e juízos de primeira instância, os mesmos se concentram em cidades de médio e grande porte, existindo centenas de cidades no País sem qualquer estrutura judicial, nem mesmo itinerante.

Outro problema apontado é a complexidade estrutural, que é fruto da própria Constituição Federal, a qual abraçou a evolução das instituições ao longo dos anos, buscando atender a diversos interesses classistas (PINHEIRO, 2003; RENAULT, 2005). Dessa forma, o Brasil apresenta 91 tribunais com grande nível de autonomia administrativa e pouca interligação entre eles, fato que gera confusão para a sociedade, e conflitos de competência para os operadores do direito, contribuindo para a lentidão processual.

A concentração de litigiosidade é mais um problema apontado e decorre da excessiva concentração de processos que respondem a interesse das grandes corporações empresariais e financeiras, da União, Estados e Municípios, congestionando grande parte dos tribunais do País.

Por fim, a desarticulação institucional é mais um problema verificado na estrutura do Poder Judiciário brasileiro e decorre da ausência de envolvimento dos agentes públicos no trato das questões relativas ao sistema judicial. Renault (2005) afirma que os problemas do Judiciário sempre foram tratados pelos magistrados e pelas associações de classe como questões *interna corporis*.

Os fatos apontados revelam a extensão e a amplitude dos problemas existentes nessa esfera de poder. Esse panorama retrata um longo processo de isolamento experimentado pelo Poder Judiciário no decorrer dos anos, o qual foi agravado pela falta de articulação institucional na busca por solução dos problemas.

Com as inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 45, ocorreu uma mudança de paradigma na gestão do Poder Judiciário brasileiro, com a implantação de ações estratégicas, as quais visaram realizar o planejamento, o controle e implantar novas políticas judiciárias. Outro aspecto importante da reforma foi dotar o Judiciário de mecanismos administrativos que resultem em maior eficiência e celeridade processual, além de assegurar a autonomia e independência dos magistrados e ampliar o acesso da população à justiça.

Com as alterações legislativas, o planejamento e o controle administrativo do Poder Judiciário passaram a ser realizados pelo CNJ, órgão que recebeu do poder constituinte reformador a incumbência de fiscalizar e contribuir com o planejamento dos tribunais no Brasil. A criação de um órgão fiscalizador foi uma condição fundamental apontada pelo governo para que esse núcleo estratégico pudesse se tornar mais transparente e fosse submetido a algum nível de controle da sociedade (RENAULT, 2005).

No contexto da reforma do Judiciário, o tema transparência teve lugar de destaque. Esse destaque decorreu da própria conjuntura histórica brasileira, a qual guarda fortes resquícios do patrimonialismo, do clientelismo, do nepotismo e da corrupção. Matias-Pereira (2009) e Lustosa da Costa (2010) destacam que a corrupção, principalmente no caso brasileiro, em que a mesma é um problema grave e estrutural da sociedade e do sistema político nacional, apresenta-se como um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública.

No que tange à eficiência e celeridade processual, diversas medidas foram adotadas no bojo da reforma, podendo ser destacada a criação de um plano de metas, por parte do CNJ, com a finalidade de atingir os resultados esperados pela instituição.

Outro aspecto fundamental da reforma foi a afirmação dos princípios constitucionais da autonomia e independência dos magistrados, os quais são imprescindíveis para a consagração da separação dos poderes. Além disso, foram estabelecidos critérios unificados para o ingresso na magistratura, além de reformas que dotaram o Poder Judiciário de maior autonomia financeira, como forma de efetivar o princípio da separação dos poderes.

Por fim, outro ponto fundamental desse processo foi a busca pela universalização do acesso à justiça, por meio do fortalecimento das defensorias públicas e dos juizados especiais.

Com isso, as antigas práticas administrativas do Poder Judiciário começaram a ser fiscalizadas pelo órgão recém-criado, o qual impôs uma série de metas aos tribunais brasileiros, visando, sobretudo, tornar a justiça brasileira mais célere e transparente. Além disso, novos mecanismos de gestão foram implantados, instituições foram fortalecidas, com o escopo de ampliar o acesso à justiça no País, além de tornar a prestação jurisdicional, serviço público essencial à democracia, mais ágil, eficaz e menos onerosa para a sociedade brasileira.

O Conselho Nacional de Justiça

O CNJ, criado em 31 de dezembro de 2004, no bojo da reforma do Judiciário, é o órgão desse poder responsável pela reformulação de seus quadros e dos mecanismos de ação e controle, notadamente no que tange à transparência administrativa e processual.

Sediado em Brasília-DF e atuando em todo território nacional, o conselho visa, por meio de ações de planejamento, coordenação e controle administrativo, aperfeiçoar a prestação jurisdicional, tornando-a mais eficiente e eficaz.

Essas diretrizes estão expostas na própria missão do órgão, a qual objetiva contribuir para que a prestação jurisdicional seja realizada com moralidade, eficiência e efetividade, em benefício da sociedade. Já a sua visão é ser um instrumento efetivo de desenvolvimento do Poder Judiciário.

Dentre as diretrizes do CNJ, podemos destacar: a) planejamento estratégico, controle e proposição de políticas judiciárias; b) modernização tecnológica do Judiciário; c) ampliação do acesso à justiça, pacificação e responsabilidade social; d) garantia de efetivo respeito às liberdades públicas e execuções penais.

Com o objetivo de implementar essas diretrizes, o CNJ tem estabelecido metas anuais para os tribunais brasileiros, as quais definem indicadores de eficiência, produtividade e qualidade para o Poder Judiciário, como forma de tornar o serviço público de justiça mais efetivo.

O ousado plano de metas anuais teve início em 2009. O escopo deste trabalho foi analisar as metas estabelecidas para os anos de 2012 e 2013, tendo em vista que as metas estabelecidas para os anos de 2009 a 2011 encontram-se em fase de compilação de resultados.

As metas para os anos de 2012 e 2013 foram definidas pelos presidentes e representantes dos tribunais do País durante o V Encontro Nacional do Judiciário, realizado na cidade de Porto Alegre/RS, nos dias 17 e 18 de novembro de 2011.

Para o ano de 2012, foram definidas cinco metas gerais, ou seja, de cumprimento obrigatório para todos os tribunais do País. Além delas, outras quatorze metas específicas, direcionadas para cada segmento da Justiça, foram estabelecidas para o citado ano. Já para o ano de 2013, temos dezenove metas, sendo quatro gerais e quinze específicas.

A seguir, será abordada a metodologia empregada para a análise dos dados descritos, para, em seguida, ser iniciado o estudo pormenorizado de cada uma das metas, como forma de justificar a atribuição de determinado indicador. Ao final, chegar-se-á às considerações finais sobre os objetivos centrais das metas estabelecidas pelo CNJ para os anos de 2012 e 2013.

Metodologia

Para atingir os objetivos propostos, utilizou-se como método de pesquisa a análise de conteúdo, a qual deve basear-se em uma definição precisa dos objetivos da pesquisa, que variam em cada análise e condicionam a diferença das técnicas utilizadas (BARDIN, 2002).

Para Bardin (2002), a fase da organização da análise estrutura-se em três polos cronológicos: pré-análise (identificação e pré-seleção dos documentos por meio da busca e da leitura superficial dos mesmos); exploração do material (análise e seleção final do material pela leitura completa dos documentos); e tratamento dos resultados (a inferência e a interpretação).

Para a escolha dos documentos, foram observadas as regras da exaustividade, representatividade, homogeneidade e da pertinência (BARDIN, 2002), tendo em vista que: a) a análise concentrou-se em todas as metas propostas pelo CNJ para o período de 2012/2013 (regra da exaustividade); b) o conjunto de metas é representativo para analisar o fenômeno estudado (regra de representatividade); c) os documentos obedecem a critérios precisos de escolha, não apresentando singularidades fora dos critérios de análise (regra da homogeneidade); d) as metas do CNJ são documentos adequados, enquanto fonte de informação, para a análise do objetivo do estudo (regra da pertinência).

Com o escopo de analisar as metas a partir do método de pesquisa escolhido, observando-se as regras propostas por Bardin (2002), serão apresentados dois quadros (Quadro 1 e Quadro 2), nos quais as metas propostas pelo CNJ, para o biênio de 2012/2013, foram sistematizadas por meio de categorias que se relacionam com o objetivo proposto e os indicadores de eficácia, eficiência e/ou efetividade predominante:

Quadro 1: Metas para o ano de 2012

Metas	Objetivo	Indicador
Meta 1 (Geral)	Julgar mais processos de conhecimento do que os distribuídos em 2012.	Eficácia
Meta 2 (Geral)	Julgar, até 31/12/2012, pelo menos, 80% dos processos distribuídos em 2007, no Superior Tribunal de Justiça; 70%, em 2009, na Justiça Militar da União; 50%, em 2007, na Justiça Federal; 50%, de 2007 a 2009, nos Juizados Especiais Federais e Turmas Recursais Federais; 80%, em 2008, na Justiça do Trabalho; 90%, de 2008 a 2009, na Justiça Eleitoral; 90%, de 2008 a 2010, na Justiça Militar dos Estados; e 90%, em 2007, nas Turmas Recursais Estaduais e no 2º Grau da Justiça Estadual.	Eficácia
Meta 3 (Geral)	Tornar acessíveis as informações processuais nos portais da rede mundial de computadores (internet), com andamento atualizado e conteúdo das decisões dos processos, respeitando o segredo de justiça.	Eficácia/Eficiência
Meta 4 (Geral)	Constituir Núcleo de Cooperação Judiciária e instituir a figura do juiz de cooperação.	Eficácia/Eficiência
Meta 5 (Geral)	Implantar sistema eletrônico para consulta à tabela de custas e emissão de guia de recolhimento.	Eficácia/Eficiência
Meta 6 (JME)	Implantar sistema de videoconferência em pelo menos uma unidade judiciária, para oitiva de testemunhas, em cooperação com outros segmentos de justiça.	Eficácia/Eficiência
Meta 7 (JME)	Implantar projeto-piloto do processo judicial eletrônico em pelo menos uma unidade judiciária.	Eficácia/Eficiência
Meta 8 (JME)	Implantar o processo eletrônico em pelo menos cinco rotinas administrativas.	Eficácia/Eficiência
Meta 9 (JME)	Implantar sistema de registro audiovisual de audiências em 100% das unidades judiciárias de 1º Grau.	Eficácia/Eficiência
Meta 10 (JF)	Designar 10% a mais de audiências de conciliação do que as designadas no ano anterior (2011).	Eficácia
Meta 11 (JF)	Implantar gestão por processos de trabalho (gerenciamento de rotinas) em 50% das turmas recursais.	Eficácia/Eficiência
Meta 12 (JE)	Realizar pesquisa sobre a qualidade da prestação dos serviços e satisfação do cidadão nos tribunais eleitorais.	Efetividade
Meta 13 (JE)	Implantar pelo menos uma iniciativa de promoção da cidadania voltada para jovens.	Efetividade
Meta 14 (JT)	Estabelecer o Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) e Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) em pelo menos 60% das unidades judiciárias e administrativas.	Eficácia
Meta 15 (JT)	Capacitar, com carga-horária mínima de 20 horas, 20% dos magistrados e 20% dos servidores na utilização do Processo Judicial Eletrônico (PJE) e em gestão estratégica.	Eficácia/Eficiência
Meta 16 (JT)	Implantar o Processo Judicial Eletrônico (PJE) em, pelo menos, 10% das Varas de Trabalho de cada tribunal.	Eficácia/Eficiência
Meta 17 (JT)	Aumentar em 10% o quantitativo de execuções encerradas em relação a 2011.	Eficácia
Meta 18 (JT)	Executar, até setembro de 2012, pelo menos 60% do orçamento anual disponível, excluídas as despesas de pessoal.	Eficácia/Eficiência
Meta 19 (JMU)	Desenvolver normas e políticas de gestão documental para a Justiça Militar da União.	Eficácia/Eficiência

Fonte: Elaboração própria com informações obtidas em www.cnj.jus.br

Siglas: JME (Justiça Militar Estadual), JF (Justiça Federal), JE (Justiça Eleitoral), JT (Justiça do Trabalho), JMU (Justiça Militar da União), STJ (Superior Tribunal de Justiça).

Quadro 2: Metas para o ano de 2013

Meta	Objetivo central	Indicador
Meta 1 (Geral)	Julgar mais processos de conhecimento do que os distribuídos em 2013.	Eficácia
Meta 2 (Geral)	Julgar, até 31/12/2013, pelo menos, 80% dos processos distribuídos em 2008, no Superior Tribunal de Justiça; 70%, em 2010, na Justiça Militar da União; 50%, e 2008, na Justiça Federal; 50%, em 2010, nos Juizados Especiais Federais e Turmas Recursais Federais; 80%, em 2009, na Justiça do Trabalho; 90%, em 2010, na Justiça Eleitoral; 90%, em 2011, na Justiça Militar dos Estados; e 90%, em 2008, nas Turmas Recursais Estaduais e no 2º Grau da Justiça Estadual.	Eficácia
Meta 3 (JME)	Julgar 90% dos recursos cíveis e criminais em até 120 dias .	Eficácia
Meta 4 (JME)	Implantar o processo judicial eletrônico em 25% das unidades judiciárias.	Eficácia/Eficiência
Meta 5 (JF)	Designar 10% a mais de audiências de conciliação do que as designadas no ano anterior (2012).	Eficácia
Meta 6 (JF)	Implementar gestão por processos de trabalho (gerenciamento de rotinas) em 100% das turmas recursais.	Eficácia/Eficiência
Meta 7 (JE)	Modelar pelo menos 5 processos de trabalho das unidades judiciárias de 1º Grau da Justiça Eleitoral.	Eficácia/Eficiência
Meta 8 (JE)	Implantar e divulgar a “Carta de Serviços” do 2º Grau da Justiça Eleitoral.	Efetividade
Meta 9 (JT)	Implementar o Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) e Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) em 100% das unidades judiciárias e administrativas.	Eficácia
Meta 10 (JT)	Realizar adequação ergonômica em 100% das unidades judiciárias de 1º e 2º Grau.	Eficácia
Meta 11 (JT)	Capacitar, com duração mínima de 20 horas, 50% dos magistrados e 50% dos servidores na utilização do Processo Judicial Eletrônico (PJE) e em gestão estratégica.	Eficácia/Eficiência
Meta 12 (JT)	Implantar o Processo Judicial Eletrônico (PJE) em, pelo menos, 40% das Varas de Trabalho de cada tribunal.	Eficácia/Eficiência
Meta 13 (JT)	Aumentar em 15% o quantitativo de execuções encerradas em relação a 2011.	Eficácia
Meta 14 (JT)	Executar, até setembro de 2013, pelo menos 65% do orçamento anual disponível, excluídas as despesas com pessoal.	Eficácia/Eficiência
Meta 15 (JMU)	Desenvolver versão-teste de sistema de gestão eletrônica administrativa e judicial.	Eficácia/Eficiência
Meta 16 (Geral)	Fortalecer a unidade de controle interno no Tribunal.	Eficácia
Meta 17 (Geral)	Desenvolver, nacionalmente, sistemas efetivos de licitação e contratos.	Eficiência
Meta 18 (JF, JEST e STJ)	Identificar e julgar, até 31/12/2013, as ações de improbidade administrativa e ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública, distribuídas até 31/12/2011.	Eficácia
Meta 19 (JF, JEST e JE)	Realizar parcerias entre o Conselho Nacional de Justiça, os Tribunais de Justiça, os Tribunais Federais, os Tribunais Regionais Eleitorais e os Tribunais de Contas, para o aperfeiçoamento e alimentação do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por ato de improbidade administrativa.	Eficácia

Fonte: Elaboração própria com as informações obtidas em www.cnj.jus.br

Siglas: JME (Justiça Militar Estadual), JF (Justiça Federal), JE (Justiça Eleitoral), JT (Justiça do Trabalho), JMU (Justiça Militar da União), JEST (Justiça Estadual) e STJ (Superior Tribunal de Justiça).

A codificação do material seguiu a lógica da agregação em unidades, visando uma descrição exata das características do conteúdo (BARDIN, 2002). Para tanto, o recorte, ou seja, a escolha das unidades restringiu-se às metas do CNJ para o biênio 2012/2013. Já a enumeração foi realizada pela regra de contagem do tipo frequência, buscando encontrar os indicadores mais utilizados. Por fim, o material foi classificado e agregado por meio de categorias, as quais buscaram descrever as várias faces do processo de reforma do Poder Judiciário no Brasil.

Análise dos dados

Por meio da aplicação dos procedimentos de análise de conteúdo propostos na metodologia, chegou-se à definição de cinco categorias de dados, as quais traduzem as 34 metas propostas pelo CNJ para os anos de 2012 e 2013. O Quadro 3 esquematiza as categorias identificadas e as relaciona com os indicadores de eficácia, eficiência e efetividade, buscando sistematizar os objetivos da reforma do Poder Judiciário brasileiro:

Quadro 3: Categorias de dados, metas do CNJ e indicadores de eficácia, eficiência e efetividade

Categorias	Ano/Metas	Finalidade
Celeridade Processual	2012 (metas um, dois, dez e dezesseis); 2013 (metas um, dois, três, cinco, treze e dezoito).	Eficácia
Gestão do Poder Judiciário	2012 (metas quatro, onze, dezoito e dezenove); 2013 (metas seis, sete, quatorze, quinze, dezesseis e dezessete).	Eficácia/Eficiência
Capacitação/Saúde dos Servidores	2012 (metas quatorze e quinze); 2013 (metas nove, dez e onze).	Eficácia/Eficiência
Informatização/Transparência	2012 (metas três, cinco, seis, sete, oito, nove e dezesseis); 2013 (metas quatro, doze e dezenove)	Eficácia/Eficiência
Responsabilidade Social	2012 (metas doze e treze); 2013 (meta oito).	Efetividade

Fonte: Elaboração própria.

A primeira categoria de metas identificadas foi a celeridade processual. Entre as metas estudadas, dez delas tiveram como finalidade dar efetividade ao princípio da celeridade processual, o qual, segundo o art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal, garante a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração dos processos e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Assim, visando desafogar os tribunais do País e satisfazer a pretensão da sociedade brasileira que clamava por um Judiciário mais célere, todos os tribunais brasileiros

passaram a ter metas que privilegiam a eficácia no tocante ao julgamento dos processos, como forma de atender às demandas da sociedade.

O cumprimento dessas metas é considerado de suma importância, pois a lentidão na tramitação dos processos é apontada por grande parte da população como o grande mal do processo judicial brasileiro (RENAULT, 2005).

Uma segunda categoria de metas identificadas engloba dez orientações, as quais tiveram como finalidade precípua desenvolver novos métodos de gestão administrativa e judicial no Poder Judiciário, que vão desde a constituição de núcleos de cooperação judiciária até o desenvolvimento de versão-teste de sistema de gestão eletrônica administrativa e judicial, como forma de modernizar os processos internos do Judiciário nacional.

Todas as metas repercutem tanto na eficácia organizacional, pois visam contribuir para que os tribunais do País atinjam sua missão institucional, quanto na eficiência, tendo em vista que essas medidas poderão resultar em ganho econômico para os órgãos desse poder, a médio e longo prazo.

Outra categoria identificada resulta da preocupação do CNJ com a capacitação e a saúde dos servidores e magistrados, sendo representadas pelas metas 14 e 15 de 2012 e pelas metas 9, 10 e 11 de 2013. O objetivo dessas metas é proporcionar treinamento para esses profissionais, preparando-os para a gestão dos tribunais e demais órgãos vinculados à estrutura desse poder, além de primar pela saúde preventiva dos mesmos, diminuindo o absenteísmo nesses órgãos.

Essas metas também trabalham com os dois indicadores, eficiência e eficácia, conjuntamente. O primeiro indicador é verificado, tendo em vista que a gestão dos órgãos judiciais, em tese, será mais eficiente, quando a administração dos mesmos ficar a cargo de servidores devidamente treinados para exercerem essa função gerencial. Por outro lado, o conjunto de medidas adotado por um gestor capacitado trará resultados, a médio e longo prazo, condizentes com os objetivos estratégicos da organização. Além disso, a criação do PCMSO e PPRA, além da adequação ergonômica das unidades judiciárias, também traz reflexos sensíveis nesses dois indicadores.

Portanto, as cinco metas da categoria capacitação/saúde buscaram melhorar os indicadores de eficiência e eficácia, na gestão do Poder Judiciário brasileiro, por meio da capacitação dos magistrados, com treinamento em administração judiciária, e de servidores, com cursos ligados à gestão de pessoas e processos de trabalho. Soma-se a isso, o investimento na saúde do servidor, fato que também repercute na eficiência e eficácia dos órgãos judiciários.

A quarta categoria identificada trabalha com duas vertentes – informatização e transparência – as quais caminham lado a lado, facilitando o acesso dos operadores

do Direito às informações judiciais, além de propiciar à sociedade acesso a uma variedade de dados que antes eram restritos aos servidores e magistrados.

Verificou-se que, entre as metas propostas, dez têm como objetivo informatizar diversos procedimentos inerentes à atividade jurisdicional, além de dar transparência à prestação jurisdicional por meio do acesso às informações processuais na internet.

Essa categoria também trabalha com os indicadores de eficácia e eficiência. No primeiro viés, ao informatizar diversos procedimentos jurisdicionais e dar maior transparência às rotinas administrativas desse núcleo estratégico do Estado, estar-se-á combatendo uma das principais mazelas do Poder Judiciário, que é a obsolescência administrativa. Já no segundo, a informatização de grande parte dos procedimentos trará, a médio e longo prazo, economia na utilização de recursos, tornando o Judiciário mais produtivo.

Por fim, a última categoria trabalha com um tema bastante recorrente, que é a responsabilidade social, a qual busca dar efetividade à prestação jurisdicional, com o atendimento das necessidades da sociedade brasileira pelos serviços prestados pelo Judiciário nacional, seja por meio da divulgação dos serviços prestados pela Justiça Eleitoral de 2º grau, ou pela implantação de medidas que promovam a cidadania entre os jovens.

Considerações finais

O presente trabalho originou-se da indagação do pesquisador sobre as peculiaridades que cercam a reforma do Poder Judiciário, notadamente as principais características das metas estabelecidas pelo CNJ para os anos de 2012 e 2013. O foco não foi verificar o cumprimento das citadas metas, mas, sim, analisá-las, qualitativamente, buscando compreender os objetivos centrais desse processo.

Iniciou-se analisando o panorama da reforma gerencial do Estado brasileiro, a qual tem seu nascedouro em 1995, e como esse processo repercutiu num dos núcleos estratégicos do Estado, o Poder Judiciário.

Analisou-se também um dos dilemas da citada reforma: o embate entre o modelo gerencial, com foco na eficácia organizacional, *versus* o modelo fiscal, com viés economicista, buscando a eficiência administrativa, os quais serviram de norte na busca dos resultados do estudo.

Ao analisar o conjunto de metas propostas pelo CNJ para os anos em questão, verificou-se que três categorias (gestão do Poder Judiciário; capacitação/saúde dos servidores; informatização/transparência), compreendendo vinte e cinco metas, trabalham com indicadores de eficácia e eficiência, demonstrando um

viés gerencial da reforma. Tais metas buscam atingir, conjuntamente, os objetivos desse núcleo estratégico, oferecendo à sociedade um serviço público mais transparente, moderno e menos oneroso.

Diferente do que foi observado por Sena, Silva e Luquini (2012), não houve a inserção de metas com viés eminentemente fiscal no biênio estudado, fato que corrobora a conclusão de que esse não é o objetivo central do processo de reforma do Poder Judiciário no Brasil.

Já a segunda categoria, a qual engloba a celeridade processual, corresponde a um conjunto de metas que respondem à principal demanda da sociedade brasileira: a razoável duração dos processos. Percebe-se, novamente, que o principal objetivo dessas dez metas é atingir um dos objetivos desse núcleo estratégico do Estado, demonstrando, novamente, o viés gerencial das metas em questão.

Por fim, verifica-se a inclusão de três metas que visam dotar o Poder Judiciário de efetividade junto à sociedade brasileira, ou melhor, visam criar valor social para esse núcleo estratégico do Estado. É importante consignar que todas as metas categorizadas como de responsabilidade social são voltadas para a Justiça Eleitoral.

Pelo método proposto, conclui-se que a reforma do Poder Judiciário no Brasil é uma reforma com viés gerencial, pois a redução dos custos desse serviço público não é objetivo central da mesma. Assim, os principais esforços do CNJ se concentraram em obter melhores *outputs*, ou seja, alcançar os objetivos estratégicos dessa esfera de poder estatal.

Apesar da conclusão verificada, o processo de reforma não está encerrado. Novas metas serão estipuladas para os próximos anos, fato que poderá alterar o norte do processo. Além disso, com a divulgação dos primeiros resultados relativos ao cumprimento das metas estabelecidas para os anos de 2009 a 2011, novos leques de pesquisa serão abertos.

Ressalta-se, por fim, o fato de a sociedade brasileira ser inserida nesse processo pela inclusão das metas de responsabilidade social, as quais tentam traduzir a efetividade. Fica a ressalva de que tais metas são exclusivas da Justiça Eleitoral, devendo o CNJ expandir esses objetivos para todos os tribunais brasileiros, sob pena de o processo de reforma do Poder Judiciário não atingir a plena efetividade.

Como agenda de pesquisa, sugere-se a realização de uma descrição da reforma do Judiciário no Brasil sob outras correntes teóricas e metodológicas, além da análise do índice de cumprimento das metas estabelecidas pelo CNJ.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente: In: Bresser Pereira, L. C; Spink, P. (ORG). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2002.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à gerencial: In: Bresser Pereira, L. C; Spink, P. (ORG). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado: In: Bresser Pereira, L. C; Spink, P. (ORG). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. *A Administração Pública no Brasil: Crises e Mudanças de Paradigmas*. 2 ed. São Paulo: Annablume-Fapesp, 2006.

LACOMBE, Francisco J. M. e HEILBORN, Gilberto L. J. *Administração princípios e tendências*. 1. ed. – São Paulo : Saraiva, 2003.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. *Reforma do Estado e Contexto Brasileiro: crítica do paradigma gerencialista*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MACHIAVELLI, N. di B. dei. *O príncipe*. Porto Alegre: L&PM, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. *Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Atlas, 2006.

MORAES, Alexandre de. *Reforma Administrativa: Emenda Constitucional 19/98*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma Nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PINHEIRO, Armando Castelar. Judiciário, Reforma e Economia: a visão dos magistrados. In: *Texto para Discussão* nº 966. Rio de Janeiro, IPEA, 2003.

RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. A Reforma do Poder Judiciário sob a ótica do Governo Federal. In: *Revista do Serviço Público* v. 56, nº 2. Brasília: ENAP, 2005.

SECCHI, Leonardo. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. *Revista de Administração Pública*, v. 43, nº 2. Rio de Janeiro, 2009.

SENA, Gabriel Astoni; SILVA, Edson Arlindo; LUQUINI, Roberto de Almeida. A Reforma do Poder Judiciário no Brasil: uma análise a partir do modelo gerencial. In: *Revista de Ciências da Administração*. v. 14, nº 33. Florianópolis: UFSC, 2012.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

Gabriel Astoni Sena

Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais (UFV) e Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG). Contato: astonisena@gmail.com

O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário

Henrique Hugueney Romero

Faculdade Católica do Tocantins

Francisco Cláudio Corrêa Meyer Sant'Anna

Faculdade Católica do Tocantins

O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário

Este artigo objetiva propor o debate sobre qual será o papel das ouvidorias judiciais no processo de comunicação social do Poder Judiciário brasileiro. A intenção é iniciar a discussão em busca de quais podem ser as contribuições dessa importante ferramenta de participação popular e promoção da cidadania para a melhoria da comunicação pública realizada pelos tribunais. Essa reflexão se faz necessária no atual cenário em que a sociedade brasileira vem, cada vez mais, exigindo maior transparência da administração pública, mormente após a edição da Lei de Acesso à Informação.

Palavras-chave: ouvidoria, comunicação pública, acesso à informação, poder judiciário, cidadania

El papel de las defensorías del pueblo en el proceso de comunicación social de los tribunales brasileños

En este artículo se propone un debate sobre cuál es el papel de las defensorías judiciales del pueblo (*ombudsman*) en los medios de comunicación del proceso de justicia brasileña. La intención es iniciar el debate en la búsqueda de lo que puede ser la contribución de esta importante herramienta de la participación popular y la promoción de la ciudadanía para la mejora de las comunicaciones públicas hechas por los tribunales. Esta reflexión es

Artigo recebido em março de 2014. Versão final em maio de 2014.

necesaria en el escenario actual en el que la sociedad brasileña está exigiendo cada vez más una mayor transparencia en la administración pública, especialmente después de la promulgación de la Ley de Acceso a la Información.

Palabras clave: defensorías del pueblo, comunicación social, acceso a la información, poder judicial, ciudadanía

The role of judicial ombudsman in the social communication process of the Brazilian courts

This article aims at proposing a debate on what will be the role of judicial ombudsman in the social communication process of the Brazilian courts. The intent is to initiate a discussion in search of what may be the contributions of this important tool of popular participation and promotion of citizenship to improve public communication made by the courts. This reflection is made necessary in the current scenario in which the Brazilian society is, demanding increasingly more transparency of public administration, specially after the enactment of the Law of Access to Information.

Keywords: ombudsman, public communication, access to information, judiciary branch, citizenship

Introdução

Com a crescente demanda da sociedade brasileira pela transparência na gestão pública, sobretudo após a edição da Lei de Acesso à Informação, o papel das ouvidorias públicas assumiu destaque no relacionamento dos diversos órgãos da administração pública com o cidadão usuário dos serviços prestados pelos respectivos órgãos. Neste novo cenário, a população passa a compreender que o cidadão tem direito ao acesso à informação e que a administração pública tem o dever de garantir e facilitar esse acesso, prestando, com eficiência, informação rápida, precisa e de qualidade a toda a sociedade, utilizando-se ativamente dos instrumentos de comunicação pública disponíveis para assegurar a exigida transparência.

Segundo o conceito sintetizado por Jorge Duarte (2011, p. 127), a “comunicação pública se refere à interação e ao fluxo de informações vinculado a temas de interesse coletivo”. Nesse contexto, também podemos conceituar transparência, segundo a definição proposta por Mariângela Furlan Haswani (2013, p. 70): “A palavra transparência, quando aplicada aos organismos estatais/governamentais, mantém seu mesmo significado intrínseco: translúcido, que permite ver através de”.

O cidadão passa agora a buscar as ouvidorias públicas não mais somente quando precisa se queixar da qualidade dos serviços prestados pelo órgão, mas também busca o atendimento das ouvidorias para obter informações de seu interesse ou de interesse público. A recém-publicada Lei de Acesso à Informação assegura esse direito, independentemente de justificativa. O que se percebe aqui é que a população naturalmente compreendeu o papel de instrumento de comunicação pública das ouvidorias, utilizando-as segundo a classificação proposta por Jorge Duarte (2012, p. 65), que as enquadra como “instrumentos de diálogo”, que se caracterizam por “estabelecer instâncias de interação no âmbito da cooperação” e estimular o “exercício da cidadania ativa”, sendo considerados pelo autor como “talvez aqueles cuja evolução foi mais constante nos últimos anos. Entre os exemplos estão os fóruns de consulta, oficinas de mobilização social, grupos de trabalho, orçamento participativo, ouvidorias, conselhos”.

Dentro da administração pública, um ramo em especial se viu surpreendido pela grande onda de procura pelo acesso à informação. O Poder Judiciário, historicamente marcado pelo fechamento em si próprio, se viu obrigado, por força de lei e pelo anseio popular, a se abrir para a sociedade e se equipar para atender à demanda pelas mais diversas informações, desde o óbvio andamento de um processo judicial ao polêmico vencimento de um magistrado.

Assim, num intervalo inferior a 10 anos, o antes hermético Poder Judiciário passou de um estado de quase total fechamento, para a maioria da população, a uma abertura ampla e forçada. O cidadão comum, que acreditava só poder acessar

qualquer assunto dentro de um tribunal por meio de um advogado, hoje tem livre acesso às informações judiciais e administrativas de qualquer órgão do Judiciário brasileiro, ressalvados os processos que correm em segredo de justiça.

Esse processo de abertura se iniciou em 30 de dezembro de 2004, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, conhecida como a Reforma do Judiciário. A emenda, entre outras evoluções, criou o hoje famoso Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão responsável pelo controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário. A criação do Conselho se mostrou um marco na modernização e abertura do arcaico Judiciário brasileiro. Trouxe diversos avanços, entre eles a garantia do livre acesso à informação de responsabilidade dos tribunais de todo o País, sejam federais ou estaduais, por parte do cidadão, sobretudo do cidadão brasileiro mais simples, que, como bem observa Hermenegildo Fernandes Gonçalves (2005, p. 81), se via distante e desconfiado da justiça, pois “A linguagem utilizada pelo Poder Judiciário e os trâmites processuais, por si sós, difíceis de compreender, agravam a percepção de distanciamento da população em relação à Justiça”.

Hoje, esse processo de abertura vem chegando ao seu ponto de maturação, em grande parte devido à edição da Lei nº 12.527, em novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação. A nova lei veio, 23 anos depois, regulamentar direitos já garantidos ao cidadão na Constituição Federal de 1988. A lei atendeu aos anseios da sociedade por um acesso realmente eficaz a qualquer tipo de informação da administração pública. Não obstante, mesmo antes da edição da lei, o CNJ já havia determinado aos tribunais de todo o País que criassem, estruturassem e mantivessem as suas ouvidorias. Por meio da sua Resolução 103, editada em fevereiro de 2010, o Conselho estruturou sua própria ouvidoria e determinou aos tribunais que ainda não possuíam ouvidorias que as deveriam criar e equipar num prazo máximo de 60 dias.

O que se viu, então, foi uma rápida criação de ouvidorias judiciais nos diversos tribunais brasileiros e uma melhor estruturação das que já existiam. De modo que, assim que foi sancionada a Lei de Acesso à Informação, as atividades de atendimento ao usuário do Judiciário em busca de informação pública foram prontamente absorvidas pelas ouvidorias recém-criadas e estruturadas.

Assim, no cenário de hoje, esse novo e intenso processo de busca e prestação da informação pública passou a integrar de forma marcante o mecanismo comunicacional das organizações do Judiciário. Tornou-se necessária a reflexão de onde e como se encaixam as atividades das ouvidorias nesse processo de comunicação pública do Poder Judiciário.

Será o papel das ouvidorias judiciais atuar como mero canal de entrada e saída da informação? Ou podem e devem as ouvidorias atuar de forma ativa na gestão

da informação e no planejamento da política de comunicação dos tribunais brasileiros? O campo ainda é pouco estudado, porém tal reflexão se mostra de grande valia para o aprimoramento da administração pública brasileira, especialmente no que tange ao princípio da transparência, como bem ressalta Luiz Carlos Assis lasbeck:

O avassalador advento das ouvidorias, sobretudo no setor público, é sintoma e consequência de uma mudança de atitude das organizações em relação aos cidadãos, clientes e consumidores, assim como aos fornecedores de produtos e/ou serviços. (LASBECK, 2012, p. 21).

A ouvidoria pública no Brasil

Historicamente, o conceito moderno de ouvidoria pública surge na Suécia em 1809, com a promulgação da nova constituição sueca. O ouvidor sueco foi criado para funcionar junto ao parlamento, com a função de ligação entre o povo e o governo, fiscalizando a correta aplicação das leis e atividade de juízes, militares e demais funcionários públicos. O modelo de ouvidor sueco, ligado ao parlamento e de atuação independente, vigora até hoje em diversos países da Europa, sendo identificado como *ombudsman*, palavra que atualmente é sinônimo de ouvidor, como esclarece Vismona (2001, p.11): “Ombudsman, expressão de origem nórdica, resulta da junção da palavra *ombud*, que significa “representante”, “procurador” com a palavra *man* – homem e não comporta variação (de número ou de gênero)”.

Ao longo do século XIX e no início do século XX, o instituto da ouvidoria foi adotado por diversos países do mundo, guardando características peculiares em cada região, de acordo com a cultura política dos países. No caso dos países hispânicos, o ouvidor se chama *Defensor del Pueblo*, em Portugal é o *Provedor de Justiça* e na França é o *Médiateur*. Em quase todos os casos, a função é semelhante: defesa da cidadania, com independência e autonomia, durante um mandato por tempo determinado.

No Brasil, o que se viu inicialmente era diferente do que ocorria na maior parte do mundo. O que existia no Brasil-Colônia era a figura do Ouvidor-Geral, que na verdade não exercia a função de mediação entre a população e o governo, mas era representante da Coroa Portuguesa na colônia brasileira; sua função era ser “os olhos e os ouvidos” do rei de Portugal.

A figura do ouvidor, como a conhecemos hoje, só se consolidou na administração pública brasileira no fim do século XX. Foi em 1999, quando o governo de São Paulo criou o seu sistema de ouvidorias públicas, como relata

João Elias de Oliveira (2005, p. 51): “A consolidação do sistema de ouvidores e seu principal marco no aspecto legal foi a iniciativa do Governo do Estado de São Paulo, por meio da Lei nº 10.294, de 1999, denominada ‘Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos do Estado de São Paulo’”. No âmbito federal, em 2002 foi criada a Ouvidoria-Geral da União, vinculada à Controladoria-Geral da União.

Em ambos os casos, o que se viu foi a criação de ouvidorias ligadas ao Poder Executivo e com a finalidade de garantir ao cidadão a melhoria da qualidade dos serviços públicos. Após essas duas principais iniciativas, diversos órgãos da administração pública, nas três esferas, passaram a criar e estruturar suas ouvidorias, quase sempre tendo como objetivo atender às reclamações dos usuários.

Além de garantir a possibilidade de reclamar da qualidade dos serviços públicos, essa rede de ouvidorias públicas veio facilitar o acesso do cidadão à informação pública. Assim, a sociedade passou a ter um canal aberto de acesso à informação. Num primeiro momento, o que se notou foi a procura pela informação de uso pessoal. Na sequência, ocorreu a busca pela informação pública com vistas ao controle das atividades da administração pública. Essa busca foi capitaneada, a princípio, por instituições da sociedade civil e pela imprensa, mas logo se espalhou para o cidadão comum, que passou a compreender que o acesso à informação pública é um importante mecanismo de controle social:

Com isso, o cidadão passa a ter um certo controle da administração e pode ajudar a melhorar a qualidade dos serviços prestados. O ouvidor, junto com as informações que apresenta nos relatórios específicos para o dirigente, pode oferecer à instituição os instrumentos gerenciais. E uma instituição moderna vai saber utilizar esses instrumentos para melhorar os seus serviços e produtos. (VISMONA, 2001, p. 166).

Essa busca pela participação popular, pelo controle social e pelo livre acesso à informação pública foi coroada com a recente edição da Lei de Acesso à Informação. A Lei nº 12.527 foi sancionada em novembro de 2011 e, mesmo com o ainda pequeno tempo de vigência, já foi capaz de provocar verdadeira revolução na forma como a sociedade vê a informação pública. A administração pública passou a ser obrigada a colocar à disposição do cidadão uma gama de informações até então mantidas encobertas pela burocracia estatal. Além de agora oferecer ao público os chamados portais da transparência, os órgãos também passaram a atender prontamente às mais diversas solicitações por informações.

Para atender a tal demanda, a Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Ouvidoria-Geral da União (OGU), editou, no início de 2012, publicação intitulada “Orientações para a implementação da Lei de Acesso à Informação nas ouvidorias

públicas”. A referida publicação, espécie de cartilha, define diretrizes para que as ouvidorias públicas brasileiras passem a encampar os chamados Serviços de Informação ao Cidadão e, por meio desses, prestem de maneira adequada as informações solicitadas aos órgãos públicos com base na nova lei. A edição é voltada sobretudo para as ouvidorias dos órgãos vinculados ao Poder Executivo, como ministérios e agências reguladoras, por exemplo, mas suas orientações também podem ser aproveitadas por ouvidorias dos demais órgãos estatais, seja na esfera municipal, estadual ou federal, inclusive no Poder Judiciário.

A experiência da Ouvidoria-Geral da União (OGU) é um caso exemplar nas ouvidorias públicas brasileiras. Desde a sua criação, o papel da OGU vem sendo o de estruturar e coordenar uma rede nacional de ouvidorias públicas, criando um sistema de atendimento ao cidadão e dando efetividade ao direito de acesso à informação, garantido pela nova lei:

Esta publicação tem como principal objetivo orientar as ouvidorias na implantação da LAI,(...) é resultado dos conhecimentos anteriormente acumulados pela OGU e também da realização de um estudo sobre a percepção de ouvidores (as) e servidores (as) de dez ouvidorias públicas, vinculadas ao Poder Executivo federal, que compartilharam suas iniciativas, dúvidas e reflexões (CGU, 2012, p. 5).

A ouvidoria e o Poder Judiciário brasileiro

No Poder Judiciário brasileiro, o cenário hoje é de terreno fértil para a atuação das ouvidorias públicas. Em recente levantamento realizado pela ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, verificou-se que praticamente todos os tribunais do País já possuem suas ouvidorias, devidamente implantadas e estruturadas - sendo essa a primeira etapa do processo de criação e estruturação das ouvidorias judiciais concluída no início de 2012, poucos meses após a edição da Lei de Acesso à Informação.

Essa fase de consolidação das ouvidorias judiciais teve início em fevereiro de 2010, com a divulgação da Resolução nº 103 do CNJ, que estruturou a ouvidoria do Conselho e determinou a criação de ouvidorias nos tribunais que ainda não as possuíssem. Após a edição da resolução, o próprio CNJ tratou de cobrar dos tribunais, que ainda não tivessem instalado suas ouvidorias, as providências necessárias à criação das referidas unidades. Tal cobrança se deu por meio do processo eletrônico CUMPRDEC – Acompanhamento de Cumprimento de Decisão 100-96.2011.2 –, da relatoria do ministro Cezar Peluso, que, em março de 2012, determinou o arquivamento do processo, tendo em vista o cumprimento da

resolução, conforme consulta ao sistema de acompanhamento de processos eletrônicos do órgão.

Porém, bem antes da determinação do CNJ, muitos tribunais brasileiros já mantinham suas ouvidorias, sendo a pioneira a do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), criada em março de 2000, conforme relato de Hermenegildo Gonçalves (2005, p. 82): “Atento aos anseios da sociedade do 3º milênio, o Pleno aprovou e o TJDFT se mobilizou para criar essa ferramenta hábil de diálogo com a população por meio da Resolução Administrativa nº 03/2000”. O TJDFT foi então seguido pela maioria dos tribunais do Brasil, marcando uma tendência. De modo que, já em 2005, cinco anos antes da edição da Resolução 130, cerca de dois terços dos tribunais de justiça já dispunham de ouvidorias, como também ressaltou Gonçalves (2005, p. 82): “felizmente a ideia frutificou e hoje já há 14 tribunais de justiça estaduais com ouvidorias, inclusive o Superior Tribunal de Justiça. Em breve, todos terão ouvidorias, pois essa determinação está na conclusão da Reforma do Poder Judiciário”.

Percebe-se, então, que a ordem do Conselho veio para consolidar um quadro já em desenvolvimento e também para dar uma maior uniformidade na estrutura e na atuação das diversas ouvidorias judiciais. Uma das questões fundamentais tratadas na resolução é a obrigatoriedade de que o ouvidor seja um magistrado eleito pelo tribunal e com mandato por tempo determinado. Tal medida trouxe autonomia e legitimidade aos ouvidores, pois, em alguns tribunais, o ouvidor era um servidor do quadro da secretaria, nomeado pelo presidente do órgão, e não um magistrado eleito por seus pares.

Inicialmente, o trabalho das ouvidorias judiciais estava limitado basicamente ao recebimento de reclamações e queixas quanto à qualidade dos serviços prestados pelos órgãos, sobretudo relativas à morosidade processual, característica do Judiciário brasileiro. Os cidadãos que buscavam a Justiça, e também os próprios advogados, perceberam nas ouvidorias dos tribunais uma ferramenta que poderia acelerar a tramitação de seus processos.

Assim, a atividade primordial das ouvidorias judiciais, como era de se esperar, era a de receber a reclamação do usuário, diligenciar junto aos setores competentes em busca da solução do problema relatado pelo cidadão, ou, pelo menos, de uma explicação plausível para o problema, e responder ao usuário/reclamante.

Realmente, esse papel de proporcionar a solução dos conflitos é a principal função das ouvidorias e é sua razão de existir, tornando-a mediadora entre a instituição e os usuários e, assim, contribuindo para a melhoria da imagem e para o aprimoramento da atividade do órgão, como observa Maria de Fátima Veras Vilanova (2005, p. 94): “O cidadão, por intermédio da ouvidoria, participa da gestão

pública, apontando falhas, omissões, injustiças, cobrando providências, reconhecendo também os méritos da administração, enfim, aferindo a sintonia dos governos com os anseios coletivos”.

Após cumprir esse primeiro papel de mediação de conflitos, as ouvidorias do Poder Judiciário receberam uma nova atribuição: a de informar o cidadão. A Lei de Acesso à Informação trouxe também o anseio da sociedade pela transparência. As ouvidorias se tornaram canal de comunicação com o público para a recepção de solicitações por informação pública em poder do tribunal e entrega da informação solicitada ao usuário.

Há que se considerar ainda que, por vezes, o usuário é inclusive um jornalista em busca de dados para reportagens que serão veiculadas para toda a sociedade. Como, por exemplo, se verificou no caso da divulgação dos vencimentos dos magistrados e servidores públicos devido à imposição trazida pela nova legislação, ocasião em que a atuação do CNJ novamente foi fundamental para garantir o acesso à informação pela imprensa e pela população.

Em julho de 2012, diante da resistência de alguns órgãos do Poder Judiciário em divulgar abertamente os dados relativos às remunerações de seus membros e servidores, o Conselho Nacional de Justiça novamente editou resolução exigindo providências aos tribunais brasileiros. A Resolução nº 151 do CNJ veio para regulamentar a aplicação da Lei de Acesso à Informação no tocante à divulgação das remunerações, e determinou a publicação pelos tribunais dos referidos dados financeiros, inclusive com a identificação nominal dos beneficiários.

Em seguida, foi aberto o processo CUMPRDEC – Acompanhamento de cumprimento de decisão 4704-66.2012.2 –, para cobrar dos tribunais brasileiros as providências exigidas; ficando, por delegação do Presidente do Conselho Nacional de Justiça, a relatoria do processo a cargo do Conselheiro Wellington Cabral Saraiva, então ouvidor do Conselho. Com base nos dados de atendimento ao usuário da ouvidoria, o conselheiro-ouvidor verificou a crescente procura da sociedade pelas informações sobre as remunerações dos servidores e membros do Poder Judiciário, e diligenciou no sentido de obter mais transparência na divulgação dos referidos dados pelas cortes de justiça, como registrado em relatório trimestral de atividades da ouvidoria do CNJ (2012, p. 22), relativo aos meses de julho, agosto e setembro de 2012: “Para contribuir no atingimento dos objetivos da resolução, a ouvidoria tem realizado levantamento de informações atualizadas, por meio do processo de acompanhamento de cumprimento de decisão”.

No caso citado, o que podemos notar é o exemplo de um esforço ativo da instituição da ouvidoria judicial para melhorar a imagem do Poder Judiciário na sociedade brasileira. Apesar de ter uma avaliação popular consideravelmente

melhor em relação aos demais poderes do Estado, o Judiciário ainda precisa percorrer um longo caminho para obter a tão desejada imagem de eficiência e transparência idealizada quando da Reforma do Judiciário, como bem observa Gaudêncio Torquato:

Em suma, apesar de uma nova postura que se observa nos juízes, muitos tocados pelo ânimo de participação social e pelo sentimento de justiça que corre pelas veias da sociedade, o Poder Judiciário ainda é o mais fechado dos três Poderes. Assim, a imagem do Judiciário tem os seguintes contornos: as decisões de justiça e a jurisprudência formada não são massificadas; o Poder Judiciário é o mais fechado, o mais inacessível; é intocável (TORQUATO, 2008, p. 119).

A ouvidoria e a comunicação pública

Neste novo panorama nacional das ouvidorias do Poder Judiciário brasileiro, persiste a questão aqui proposta desde o início: qual é o papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário? Esse questionamento, como já dito, é de suma importância para a compreensão da real importância da atividade das ouvidorias. De modo que, para buscarmos a resposta de tal proposição, se faz necessário responder pelo menos duas outras questões conceituais preliminares.

Primeiramente, a atividade desenvolvida pela ouvidoria é atividade de comunicação social? A fim de analisar essa primeira proposição, podemos iniciar lembrando o modelo básico do processo de comunicação, sintetizado por Haswani (2013, p. 114): “um emissor, que codifica e transmite uma mensagem a um receptor, por meio de um canal; o destinatário recebe, decodifica a mensagem e a responde”; passando, assim, ao conceito de comunicação social, como define Gaudêncio Torquato (2008, p. 34): “a comunicação social, caracterizada por ser um processo indireto, unilateral e público”. Em seguida, com base nos dois primeiros conceitos, chegamos à definição de comunicação organizacional, que nos é trazida por Ciro Marcondes Filho (2009, p. 68): “processos comunicativos que se desenvolvem no contexto das organizações sociais e nas interfaces de relacionamento com seus públicos”.

Partindo desses conceitos básicos, e considerando que o trabalho de uma ouvidoria é calcado no processo de gestão da informação, recebendo, processando, codificando, recodificando e respondendo mensagens trocadas entre as instituições e os diversos públicos que compõem a sua rede de usuários, podemos facilmente concluir que as ouvidorias realizam, sim, atividades de comunicação social. E essa função comunicativa ocorre não somente quando a ouvidoria presta informações ao cidadão, mas também quando recebe reclamações, como bem observa lasbeck:

Os problemas trazidos às ouvidorias com rótulo de “reclamações, sugestões, críticas ou dúvidas” são, quase sempre, problemas de comunicação, do ponto de vista do processo propriamente dito, ou seja, são “problemas” porque algo que partiu da organização (de sua expressão) com determinadas intenções foi entendido e “consumido” de forma diversa pelo cliente ou cidadão. (IASBECK, 2010, p. 19).

O segundo questionamento conceitual pode ser colocado da seguinte maneira: as atividades desenvolvidas pelas ouvidorias do Poder Judiciário são atividades de comunicação pública? Logo, faz-se premente nos dedicarmos ao conceito de comunicação pública. A princípio, Jorge Duarte (2011, p. 126) já nos alerta sobre a abrangência do referido conceito, que, na sua visão, engloba, entre outros, os conceitos de comunicação governamental e de comunicação política, pois “inclui tudo o que está relacionado ao aparato estatal, às ações governamentais, a partidos políticos, ao Legislativo, ao Judiciário, ao terceiro setor, às instituições representativas, ao cidadão individualmente e, em certas circunstâncias, às ações privadas”. Mariângela Furlan Haswani (2013, p. 120) tem opinião semelhante: “comunicação pública compreende processos diversos e faz interagir atores públicos e privados na perspectiva de ativar a relação entre o Estado e os cidadãos, com o intuito de promover um processo de crescimento civil e social”.

Para conhecermos um pouco mais do conceito de comunicação pública, é importante recorrer a Margarida Kunsch (2011, p. 15), que entende a “comunicação pública na vinculação com o interesse público, do ponto de vista tanto da teoria quanto da práxis” e que “pode ser vista como uma rede, simbolicamente construída, a partir de temas relevantes para o interesse público, de caráter transitório ou permanente”. Também conceitua, no tocante à comunicação pública, Elizabeth Pazito Brandão (2012, p. 29): “diz respeito a um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania”.

Enfim, podemos afirmar que, mais do que comunicação social, a função comunicativa realizada pelas ouvidorias do Poder Judiciário, além de comunicação organizacional, também deve ser compreendida como atividade de comunicação pública, visto que estabelece a comunicação entre os órgãos públicos e os cidadãos. Na verdade, como vimos, as ouvidorias judiciais vêm a cada dia mais realizando importante papel na comunicação das organizações públicas, pois, como afirmam Ailim Braz e Rafiza Varão:

É assim que se pode definir, enfim, o papel da ouvidoria na comunicação organizacional, como um ‘lugar’ de trocas informacionais e comunicacionais intensas entre o interno e o externo, que se caracteriza não só pelo ato de

ouvir, mas pelo processamento e análise, gerando respostas da organização com seu público, aferindo e consolidando a imagem da instituição. (BRAZ; VARÃO, 2012, p. 72).

Conclusão

A primeira conclusão que podemos obter é de que as ouvidorias exercem, sim, papel importante dentro do processo de comunicação dos tribunais que compõem o Poder Judiciário brasileiro. Em segundo lugar, podemos concluir que esse papel ainda está em fase de definição, visto que, somente muito recentemente, todos os tribunais passaram a contar com o instituto da ouvidoria funcionando plenamente. Também é recente a atuação dessas ouvidorias como canal de comunicação com a sociedade para o acesso à informação. Assim, surge uma terceira e conseguinte conclusão: é urgentemente necessário que o Poder Judiciário defina melhor esse papel, de modo a integrar de forma definitiva esse importante órgão de promoção da cidadania, que é a ouvidoria, no seu processo de comunicação pública.

Não é o objetivo aqui esgotar esse debate; muito pelo contrário, a intenção primeira é a de promover a reflexão necessária para a correta definição do papel das ouvidorias na comunicação pública do Judiciário. Nesse sentido, é interessante apontar algumas sugestões para o aprimoramento da atuação das ouvidorias nesse contexto.

Em primeiro lugar, é de suma importância que os tribunais tenham claro o conceito de ouvidoria como “um instrumento eficaz de contato, um canal de comunicação entre o órgão público e seu usuário, o cidadão” (VISMONA, 2001, p. 166).

Em segundo lugar, as ouvidorias devem tomar para si as atividades decorrentes da Lei de Acesso à Informação como oportunidade de fomentar a construção da cidadania, prestando de forma eficaz as informações solicitadas pelo cidadão e, assim, incentivando a participação popular, o controle social e o livre acesso aos dados da administração pública.

E a terceira sugestão é a de que as atividades das ouvidorias e das assessorias de comunicação social dos órgãos do Poder Judiciário sejam integradas, de modo a se aproveitar corretamente a riqueza da troca de informação para aprimorar a política de comunicação social dos tribunais. Essa integração trará certamente inúmeros benefícios para a administração pública e para o cidadão, como a criação de campanhas de propaganda mais alinhadas com as necessidades do público, por exemplo, pois é fundamental acompanhar as evoluções da sociedade atual.

Por fim, é importante destacar que essas e outras melhorias no processo de definição do papel das ouvidorias judiciais na comunicação pública do Poder

Judiciário só serão efetivamente alcançadas quando a ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, a exemplo da Ouvidoria-Geral da União, se tornar o órgão de cúpula de um sistema nacional de ouvidorias judiciais, de modo a integrar e coordenar as atividades das ouvidorias dos tribunais brasileiros, nos moldes do que está previsto na Constituição Federal, em seu artigo 103-B, parágrafo sétimo, desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, conhecida como Reforma do Judiciário:

§ 7º A União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça. (BRASIL, 2006, p. 82).

Referências bibliográficas

BRANDÃO, Elizabeth Pazito, Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação Pública: Estado, governo mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federal do Brasil: 1988*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenadoria de Publicações, 2006.

BRAZ, A.; VARÃO, R.. O papel das ouvidorias na comunicação organizacional. In: IASBECK, Luiz Carlos (org.). *Ouvidoria: mídia organizacional*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *11º Relatório Trimestral da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça: Julho a setembro de 2012*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/ouvidoria/relatorios/2012/Ouvidoria_11_Relatorio_Trimestral_2012_jul_set.pdf>. Acesso em: 12 de agosto 2013.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Orientações para a implementação da Lei de Acesso à Informação nas ouvidorias públicas: rumo ao sistema participativo*. Brasília: CGU, 2012.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação Pública: Estado, governo mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

_____. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida Maria (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Editora Difusão, 2011.

HASWANI, Mariângela Furlan. *Comunicação pública: bases e abrangências*. São Paulo: Saraiva, 2013.

GONÇALVES, Hermenegildo Fernandes. Ouvidorias Judiciais. In: VISMONA, Edson Luiz (org.). *A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005.

IASBECK, Luiz Carlos. Ouvidoria é comunicação. In: *Organicom: Revista Brasileira de Comunicação e Relações Públicas*, São Paulo, Ano 7, n. 12, 2010.

_____. Competências comunicacionais em ouvidorias. In: IASBECK, Luiz Carlos (org.). *Ouvidoria: mídia organizacional*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2012.

KUNSCH, Margarida Maria (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Editora Difusão, 2011.

MARCONDES FILHO, Ciro (org.) *Dicionário de comunicação*. São Paulo: Paulus, 2009.

OLIVEIRA, João Elias de. Ouvidoria pública brasileira: a evolução de um modelo único. In: VISMONA, Edson Luiz (org.). *A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005.

TORQUATO, Gaudêncio. *Tratado de comunicação organizacional e política*. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

VILANOVA, Maria de Fátima Veras. Evolução das ouvidorias universitárias no contexto das ouvidorias brasileiras. In: VISMONA, Edson Luiz (org.). *A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005.

VISMONA, Edson Luiz. A experiência dos Ouvidores Públicos. In: *Cadernos FUNDAP*, São Paulo, n. 22, 2001.

VISMONA, Edson Luiz (org.). *A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005.

Henrique Hugueneu Romero

Estudante de Pós-Graduação MBA em Comunicação e Marketing da Faculdade Católica do Tocantins. Contato: henriquero79@gmail.com

Francisco Cláudio Corrêa Meyer Sant'Anna

Doutor em Ciências da Informação e Comunicação pela *Universite de Rennes I* (U.R.I.), França. Professor da Faculdade Católica do Tocantins. Contato: franciscoc.santanna@gmail.com

Comprometimento no trabalho de gestores públicos em uma autarquia estadual no Brasil

Aparecida Lourdes do Nascimento

Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (Incaper)

Magnus Emmendoerfer

Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Rodrigo Gava

Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Comprometimento no trabalho de gestores públicos em uma autarquia estadual no Brasil

O objetivo deste artigo é compreender a percepção dos gestores, que atuam com o planejamento estratégico de uma organização pública, sobre o construto de comprometimento no trabalho, bem como a influência dessa percepção em suas práticas cotidianas de gestão. Para tanto, realizou-se, inicialmente, pesquisa bibliográfica focando questões relacionadas ao sentido e natureza do construto, bem como sobre os estudos realizados sobre o tema do comprometimento no contexto da administração pública. Em seguida, foram coletados dados com gestores mediante entrevista com roteiro semiestruturado, os quais foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo. As evidências indicam que os gestores associam o vínculo ao trabalho a questões atitudinais e de intenções comportamentais e que suas práticas cotidianas são influenciadas pela percepção de comprometimento dos indivíduos, admitindo que as decisões tomadas, motivadas por essa percepção, podem trazer consequências negativas tanto para a organização quanto para o indivíduo.

Palavras-chave: comprometimento organizacional, agente público, administração pública, burocracia, estudo de caso

Artigo recebido em setembro de 2013. Versão final em maio de 2014.

Compromiso en el trabajo de gestores públicos en una autarquía provincial en Brasil

El objetivo de este artículo es conocer la percepción de los gestores que trabajan en la planificación estratégica de una organización pública, sobre el constructo compromiso con el trabajo y la influencia de esta percepción en sus prácticas cotidianas de gestión. Por lo tanto, que se celebró inicialmente la investigación bibliográfica centrándose en las cuestiones relacionadas con el significado y la naturaleza de ese constructo, así como los estudios del tema del compromiso en el contexto de la administración pública. Entonces, los datos fueron colectados con gestores por medio de entrevistas semiestructuradas, que fueron analizados por la técnica de análisis de contenido. Las evidencias indican que los gestores asocian el enlace de su trabajo con las cuestiones de actitud y comportamiento y que sus prácticas cotidianas son influidas por la percepción de compromiso de las personas, en el supuesto de que las decisiones motivadas por esta percepción pueden tener consecuencias negativas tanto para la organización como para el individuo.

Palabras-clave: compromiso, funcionario público, administración pública, burocracia, estudio de caso

Commitment in the Workplace of Public Managers in a State Autarchy in Brazil

This article aims to understand how managers working with the strategic planning of a public organization perceive the construction of their commitment to their work, and the effect of such perception on their everyday management practice. First, a literature review was conducted focusing on issues related to the meaning and the nature of this construction, as well as the issue of commitment in public administration. Then, data were collected through semi-structured interviews with managers and analyzed using content analysis method. The findings suggest that managers associate their relation to work with attitudinal and behavioral issues and that their daily practices are influenced by the perceived commitment of individuals, assuming that decisions motivated by such perception may have negative consequences both for organizations and individuals.

Keywords: organizational commitment, public agent, public administration, bureaucracy, case study

Introdução

O campo da administração pública, em que este estudo foi realizado, é tradicionalmente estigmatizado, sendo os servidores e os gestores públicos percebidos, de forma estereotipada, como descomprometidos. A visão estereotipada indica que o contexto da administração pública caracteriza-se por disfunções decorrentes do insulamento burocrático aliado a problemas de engajamento tanto dos servidores quanto dos gestores (MORAES; MARQUES; CORREIA, 1998).

Analisando o vínculo do trabalho em diferentes contextos públicos e privados, Bastos e Borges-Andrade (2002) encontraram evidências de que, no contexto da administração pública direta, predomina, em relação aos demais contextos – empresa privada e empresa pública –, baixo comprometimento organizacional, predominância de trabalhadores descomprometidos, bem como maior participação de trabalhadores comprometidos apenas com sua própria carreira.

Assim, faltas de comprometimento, competência e qualificação do servidor público têm sido consideradas como os grandes responsáveis pelo mau desempenho do aparelho administrativo do Estado (VALE; LIMA; QUEIROZ, 2011). Em outros estudos, a falta de comprometimento dos próprios gestores é apontada como um desafio a ser superado no contexto da administração pública (ODELIUS, 2010).

Estudos sobre comprometimento no trabalho em organizações públicas se tornam ainda mais relevantes, dada a peculiaridade da relação trabalhista existente, em que os trabalhadores contam com estabilidade no emprego e não possuem o foco em retorno financeiro característico da iniciativa privada, bem como há a convivência com escassez de recursos públicos e a crescente demanda por serviços públicos de melhor qualidade (MAIA; BASTOS, 2011).

Faria e Barbosa (2007) destacam a necessidade de se considerar os tipos e as peculiaridades das organizações nas quais são realizados os estudos, lembrando que as atividades desenvolvidas, a forma de gestão, as relações interpessoais e mesmo a missão da organização podem influenciar, positiva ou negativamente, o vínculo do comprometimento no trabalho. Diante do exposto, este estudo tem como maior propósito responder às seguintes questões de pesquisa: de que forma o comprometimento e sua manifestação no trabalho são percebidos por gestores que atuam no contexto da administração pública em uma autarquia estadual no Brasil? Como as percepções sobre o comprometimento no trabalho influenciam em suas práticas cotidianas de gestão?

Fundamentos sobre comprometimento no trabalho

O comprometimento no trabalho se tornou um dos temas mais complexos e fecundos no campo dos estudos sobre comportamento organizacional, fato que transcende a realidade brasileira. No cenário internacional, Meyer e Herscovitch (2001, p. 299) afirmam existir o que “parece ser uma grande confusão e discordância sobre o que é comprometimento [e] para onde é dirigido o comportamento”.

Os problemas conceituais e metodológicos que cercam o campo de estudos sobre o comprometimento no trabalho são denunciados de forma recorrente. Bastos (1992, p.78) apontou que a “redundância, ambiguidade, imprecisão, pulverização de conceitos formam o quadro característico de uma tradição de pesquisa que utiliza largamente recursos técnicos necessários à criação e validação de medidas”. Bastos, Brandão e Pinho (1997) reconhecem que existe uma limitação no conhecimento gerado e disponibilizado pelo meio acadêmico-científico, independentemente da natureza estudada – atitudinal ou comportamental. Com isso, surge a necessidade de que sejam realizados estudos que “retomem o conceito que o próprio trabalhador possui sobre o que significa estar comprometido” (BASTOS; BRANDÃO; PINHO, 1997, p. 107).

Essa preocupação é pertinente, porque, conforme afirma Moscon (2009), os gestores desenvolvem, a partir de sua vivência, de sua formação acadêmica, das teorias conhecidas e ainda da interação com colegas ou do fruto de suas observações, suas próprias teorias sobre os vínculos existentes entre a empresa e os trabalhadores. Essa particularidade resultaria, ainda, num jeito próprio de gerenciá-los. Assim, o significado do ser comprometido:

[...] indica que os trabalhadores apresentam como aspectos centrais do conceito de comprometimento o engajamento, a dedicação à organização e o zelo pelo setor em que trabalham, entre outras categorias que integram a noção de vínculo ativo. Com menor peso, mas ainda representativa, observa-se uma associação feita entre “ser comprometido” e obedecer a regras e procedimentos, cumprir acordos e contratos de trabalho, pontos ligados à noção de obrigação. Por fim, de forma reduzida, aparecem as ideias de permanência e troca, que representam a noção de vínculo passivo. Dada a natureza mais periférica desse último grupo, é possível sugerir que a permanência não é uma condição essencial para que um empregado seja considerado comprometido, sob a ótica dos atores organizacionais (RODRIGUES; BASTOS, 2009, p. 5).

Segundo Rodrigues (2009), enquanto os conhecimentos acadêmicos predominantes no campo incluem no conceito de comprometimento questões relacionadas ao processo de troca e a permanência na organização, os gestores e

trabalhadores enfatizam as ideias de engajamento, de identificação e de obrigação. Para Solinger, Van-Wood e Roe (2008), definições e conceituações atuais de comprometimento capturam aspectos afetivos e cognitivos, não incluindo, contudo, aspectos que indiquem tendência à ação. Os autores retomam a ideia já apresentada por Mowday, Porter e Steers (1982), segundo a qual o comprometimento organizacional não estaria restrito à forma passiva e expresso exclusivamente por meio de afetos. Menezes (2009) e Solinger, Van-Wood e Roe (2008) incorporaram as intenções comportamentais em seus estudos, formulando novos conceitos para o construto, de forma a expressar a integração das naturezas.

O conceito de comprometimento na visão de um grupo de gestores pesquisado por Moscon e Souza (2010) distingue, com base em Bar-Hayim e Berman (1992), dois grupos. Um composto por “funcionário-padrão”, que simplesmente atende à necessidade, configurando um tipo de comprometimento passivo, e o outro, por indivíduos que dedicam um esforço adicional, por se identificarem com a organização, configurando um tipo de comprometimento ativo.

Pesquisa realizada por Moscon, Bastos e Souza (2009), junto a um grupo de gestores de empresas de grande porte de Salvador/BA, permitiu distinguir o perfil do comprometimento afetivo e instrumental na visão dos participantes. Os rótulos utilizados para caracterizar o perfil de comprometimento instrumental foram: “acomodado”; “mecanicista”; “funcionário padrão”; “básico”; “apto à função com adaptação relativa/parcialmente desmotivado”; “comprometido consigo mesmo/com a carreira”; e “não tem maior envolvimento e comprometimento”. Por outro lado, para o perfil de comprometimento afetivo, os rótulos foram: “comprometido/competente”; “holístico”; “engajado”; “motivado”; “dedicado/veste a camisa/comprometido com a empresa”; e “comprometido consigo mesmo e com a empresa”.

Natureza do vínculo de trabalho

Diferentes perspectivas compõem o campo de estudo sobre comprometimento, incluindo questões relacionadas à sua natureza. Nesse sentido, o construto pode ser analisado como atitudinal, comportamental ou, ainda – como propõe uma terceira vertente –, articulando as duas naturezas indicadas.

Natureza Atitudinal

No âmbito da natureza atitudinal, a principal discussão está relacionada à dimensionalidade do construto – uni ou multidimensional. Tais estudos visam esclarecer um dos dissensos que cercam o tema. Seria o comprometimento um construto uni ou multidimensional?

Mowday, Porter e Steers (1982, p. 27) defendem que comprometimento é um construto unidimensional, representando:

[...] a força da identificação e envolvimento de um indivíduo com uma organização particular que se expressa em três dimensões: (a) uma forte crença e aceitação dos valores e objetivos da organização; (b) um desejo de exercer considerável esforço em benefício da organização; e (c) um forte desejo de se manter como membro da organização.

Tal proposta, considerada um clássico por Bastos (1998), baseada na face afetiva do comprometimento, predominou nos estudos realizados em terras brasileiras nos anos 1990, conforme apurado por Medeiros *et al.* (2003). Contudo, a partir de 1999, observa-se que o modelo tridimensional (TCM) proposto por Meyer e Allen (1991) passa a ser o mais utilizado em pesquisas nacionais (MORAES; GODOI; BATISTA, 2004), sendo considerado praticamente hegemônico no campo a partir de então (PINHO, 2009; CARVALHO *et al.*, 2011).

Ao propor o modelo tridimensional (TCM), Meyer e Allen (1991) apresentam o comprometimento como um estado psicológico, composto por três componentes distintos que refletem um desejo (comprometimento afetivo), uma necessidade (comprometimento instrumental) e uma obrigação (comprometimento normativo), tendo diferentes motivações e implicações.

O TCM foi proposto como uma tentativa de “organizar a amplitude de abordagens desenvolvidas desde 1960, de reunir os conceitos elaborados e expandir o construto, com objetivo de aumentar a sua generalização” (RODRIGUES; BASTOS, 2009, p. 1), tornando o modelo mais aceito e utilizado pelos pesquisadores. Apesar de predominante no campo, tal modelo, proposto por Meyer e Allen (1991), tem sido alvo de questionamentos relacionados à precisão conceitual e à presença de elementos antagônicos na base conceitual do comprometimento (PINHO, 2009; RODRIGUES, BASTOS, 2009; RODRIGUES, 2009; MOSCON, SOUZA, 2010, RODRIGUES; BASTOS, 2011). Acrescenta-se o fato de que os estudos realizados ainda não apresentaram evidências conclusivas acerca da validade do modelo no Brasil (COSTA *et al.*, 2008).

Os estudos sobre a dimensionalidade do comprometimento no trabalho têm debatido a possibilidade de sobreposições entre dimensões propostas por Meyer e Allen (1991), bem como a sobreposição a outros construtos. Tais discussões têm trazido à tona temas como entrincheiramento organizacional (PINHO, 2009; RODRIGUES, 2009), que se refere à permanência do indivíduo motivado pela ausência de alternativas ou pelos custos associados à sua saída e consentimento organizacional (SILVA, 2009) caracterizado, por exemplo, pela obediência cega às regras impostas. Discute-se, nos estudos contemporâneos, a conveniência de se manter tais

comportamentos associados ao vínculo do comprometimento. Especificamente, as discussões são direcionadas às bases normativas e instrumental.

Os estudos têm evidenciado que a base normativa estaria contemplada dentro da base afetiva, constituindo uma situação de redundância conceitual. Meyer *et al.* (2002) atestaram a forte correlação entre as bases afetiva e normativa a partir das evidências de que ambas compartilhavam os mesmos antecedentes e consequentes. Bandeira, Marques e Veiga (1999) também discutem a possibilidade de a base normativa estar contemplada na base afetiva, após encontrarem evidências de que ambas são estimuladas por preditores comuns, como determinadas práticas de gestão. Cohen (2007), por sua vez, acredita que o que se denomina de comprometimento na base normativa constitui, na verdade, fatores antecedentes do comprometimento afetivo.

Ainda no que se refere à dimensão normativa, discute-se o caráter ativo ou passivo do comprometimento de forma vinculada à discussão sobre conceito de consentimento organizacional, que representa, para Silva (2009), um vínculo estabelecido pelo sujeito com a organização, em cuja essência está a percepção do indivíduo quanto ao seu papel de atender à demanda do superior hierárquico, conceituado como

[...] a tendência do indivíduo em obedecer ao seu superior hierárquico da organização. Apresenta disposição para cumprir ordens, regras ou normas estabelecidas pela empresa na qual trabalha. O consentir pressupõe que o cumprimento das ordens ocorre devido à percepção de que a chefia sabe melhor o que o trabalhador deve fazer, assim como pelas relações de poder e autoridade que se estabelecem entre gestor e subordinado. O consentir também pressupõe que haja concordância autêntica em decorrência dos processos de identificação entre os valores individuais e organizacionais (SILVA, 2009, p.79).

O construto é composto, conforme a autora, por duas dimensões: obediência cega, “que corresponde a comportamentos associados ao cumprimento automático de ordens sem uma avaliação ou julgamento a seu respeito, ou, ainda, quando o trabalhador não compreende o seu significado, mas, mesmo assim, a realiza” (SILVA, 2009, p. 113), e aceitação íntima “relacionada ao cumprimento de normas e regras estabelecidas em função de uma concordância autêntica com as mesmas” (SILVA, 2009, p. 115).

No primeiro caso, Pinho, Bastos e Rowe (2011) afirmam que o indivíduo segue as ordens estabelecidas pelo superior hierárquico, eximindo-se de qualquer responsabilidade pelas consequências de seus atos, quer sejam positivos, quer

sejam negativos. No segundo caso, os autores percebem a existência de identificação do indivíduo com as regras, os procedimentos e os valores que sustentam as decisões dos superiores em função da congruência entre a sua própria visão de mundo e a da organização; assim, as normas e regras seriam percebidas como adequadas.

Como resultado de uma pesquisa em que foram analisadas as cognições de gestores de três organizações, sendo duas públicas e uma privada, sobre os vínculos comprometimento, entrincheiramento e consentimento organizacional, os autores concluíram que:

[...] a noção de estar comprometido revela sempre um aspecto positivo tanto para o indivíduo quanto para a organização, indicando tratar-se de um vínculo propiciador de motivação e prazer perante a organização empregadora. [...] O consentimento, por sua vez, indica uma condição de subserviência para o trabalhador, condição que o submete a uma avaliação negativa como pessoa e profissional (PINHO; BASTOS; ROWE, 2010, p. 15).

Apesar de rejeitarem o perfil de trabalhador passivo e obediente, os gestores participantes da pesquisa desejam que os indivíduos manifestem adesão e identificação com as normas, adesão essa que, em certa dose, foi associada ao perfil do trabalhador comprometido.

Os questionamentos acerca da dimensão instrumental do comprometimento estão relacionados à evolução do próprio conceito de comprometimento ocorrida em função das mudanças no contexto econômico e político a partir da Revolução Industrial (BARROS, 2007). Se anteriormente os problemas enfrentados pelas organizações se relacionavam à rotatividade de pessoal, nos tempos atuais agregam-se, ainda, questões relacionadas ao desempenho, qualidade do trabalho e resultados organizacionais. Além de reter os bons profissionais, as organizações esperam deles uma contribuição ativa. A permanência passiva não agrega valor às tarefas e à equipe (RODRIGUES, BASTOS, 2009). Acredita-se que o comprometimento instrumental esteja desconectado da essência do construto, sendo, de acordo com alguns estudiosos do tema (MOSCON; BASTOS; SOUZA, 2009), uma antítese dele.

De acordo com estudos realizados por Faria e Barbosa (2007), nos tempos atuais, em que a proatividade é um atributo muito valorizado, a permanência tem sido considerada uma consequência do comprometimento e não uma constituinte, conforme considerado por Meyer e Allen ao propor o modelo tridimensional.

Outro ponto que tem motivado estudos relacionados à base de continuação encontra embasamento na possibilidade de sobreposição conceitual entre o comprometimento instrumental e o entrincheiramento organizacional. O construto

de entrincheiramento, segundo Pinho, Bastos e Rowe (2010), tem sua origem em pesquisas realizadas por Carson e Bedeian (1994) e Carson, Carson e Bedeian (1995) sobre a carreira, com objetivo de diferenciar o comprometimento e entrincheiramento no que se refere a foco. Os autores concluíram que o conceito de entrincheiramento é equivalente ao comprometimento em sua dimensão instrumental, qual seja, a “opção de continuar na mesma linha de ação profissional por falta de opções, pela sensação de perda de investimentos já realizados, ou pela percepção de um preço emocional a pagar muito alto para mudar” (PINHO; BASTOS; ROWE, 2010, p. 4).

Natureza Comportamental

Apesar da reconhecida tradição e da abundância dos estudos relacionados ao comprometimento, a vertente comportamental tem sido negligenciada (BORGES-ANDRADE; PILATI, 2001), sendo raros os estudos sobre comprometimento focados na avaliação dos comportamentos expressos (BASTOS; BRANDÃO; PINHO, 1997), fazendo surgir uma lacuna nas pesquisas.

Para Bastos *et al.* (2008), o comprometimento, enquanto construto comportamental, baseia-se na crença de que as pessoas se comprometem com ações e de que as atitudes são consequentes dos comportamentos. Nesse caso, mais que manifestações relacionadas à intenção de permanência, devem ser observadas as ações empreendidas em defesa dos interesses da organização, tais como assiduidade, desempenho e tempo no cargo. Menezes (2009) vai além, afirmando que o comprometimento, assim, pode ser analisado a partir dos comportamentos adotados que extrapolam as expectativas constantes do contrato formal celebrado entre a organização e o indivíduo.

Salancik (1977) defende que “as pessoas se tornam comprometidas pela implicação das suas próprias ações” (BASTOS, 1994, p. 94). Kiesler e Sakamura (1966) entendem que o comprometimento deve se expressar por meio de atos e comportamentos e que esses, num movimento de autorreforço, tornam as crenças mais resistentes a mudanças futuras, fortalecendo o vínculo do indivíduo com a organização.

Benkhoff (1997) entende que a visualização do comprometimento será mais clara quando considerado o que os empregados fazem, do que quando baseada em relatos sobre opiniões e sentimentos. O autor buscou estabelecer uma relação entre o comprometimento e o desempenho dos indivíduos, entendendo que analisar os comportamentos expressos seria uma forma de minimizar distorções cognitivas e tendenciosidades eventualmente presentes em análises baseadas apenas nas atitudes.

Intenções comportamentais: articulando as naturezas atitudinal e comportamental

Se os estudos realizados sob a perspectiva comportamental são raros, quando comparados com a abordagem atitudinal, mais raros ainda são os estudos que buscam integrar as duas naturezas, sendo considerados insuficientes por Menezes (2009), e é nessa perspectiva que este trabalho busca contribuir. Quando se analisa o comprometimento utilizando de forma combinada as naturezas atitudinal e comportamental, torna-se possível observar a coerência existente (ou não) entre a fala e a ação.

Por considerar necessária a articulação de ambas as perspectivas, conforme apontado por estudiosos como Mowday, Porter e Steers (1982), e reiterado de forma recorrente por estudiosos do campo como Borges-Andrade e Pilati (2001) e Bastos *et al.* (2008), estudos como os de Menezes (2009) têm buscado estruturar um conceito de comprometimento organizacional contemplando, simultaneamente, suas diferentes variáveis atitudinais e comportamentais. Para tanto, o autor propõe que o comprometimento seja conceituado como “um tipo de vínculo social estabelecido entre trabalhador e organização, composto de um componente afetivo e de identificação que predispõe um conjunto de intenções comportamentais de proatividade, participação, empenho extra e defesa da organização” (MENEZES, 2009, p. 172).

Como resultado dos estudos feitos durante a realização dos cursos de mestrado e doutorado, Menezes (2009) propôs uma Escala de Intenções Comportamentais de Comprometimento Organizacional (EICCO), cuja estrutura se compõe de quatro fatores, especificados no Quadro 1.

Quadro 1: Denominações e especificações dos fatores que compõem a EICCO

Participação: intenção de os trabalhadores participarem das atividades, políticas e programas da organização da qual fazem parte, de modo a identificar problemas e pontos fracos, bem como fornecer sugestões e resoluções para eles.

Empenho extra ou sacrifício adicional: dedicação e empenho extra dos trabalhadores em prol da organização, como resposta às necessidades emergenciais da empresa, bem como a abdicação temporária, ou até mesmo permanente, de benefícios e vantagens.

Melhor desempenho e produtividade: aumento do nível de desempenho e produtividade do trabalhador mediante solicitação da organização, bem como da sua capacidade de reavaliar as formas de trabalho, modificando-as.

Defesa da organização: disposição em defender a organização em face das críticas alheias, exibindo preocupação com a sua imagem interna e externa.

Fonte: Elaboração própria com base em Bastos *et al.* (2008) e em Menezes (2009).

Menezes (2009) reconhece que a EICCO não pode ser considerada uma escala puramente comportamental, tendo em vista que ela também se baseia em autorrelato, não avaliando comportamentos expressos pelo indivíduo no seu cotidiano de trabalho. Defende, contudo, que, ao agregar os elementos de intenções comportamentais, entendido como o elo que media atitudes e ação, tal escala apresenta maior poder preditivo sobre comportamentos reais, razão pela qual foi classificada como pertencente à perspectiva comportamental.

Procedimentos metodológicos

A pesquisa foi realizada em uma autarquia integrante da administração pública estadual, no período de 2011 a 2012, com vistas à elaboração de uma dissertação na área de administração pública, da qual resultou este artigo. Os motivos da escolha dessa organização como *locus* da pesquisa foram: a) peculiaridade e relevância do contexto organizacional, por se tratar de uma organização pública cujo segmento de atuação ainda não registrou estudos com a abordagem metodológica aqui utilizada¹; e b) facilidade de acesso, em face do vínculo empregatício existente entre um dos pesquisadores e a organização.

À época da pesquisa, a autarquia era composta por 509 servidores. Considerou-se como possibilidade trabalhar com algum grupo ocupacional ou unidade específica da instituição. Contudo, ao tomar conhecimento do processo de elaboração do Planejamento Estratégico do Incaper (PEI) e da metodologia proposta², a escolha recaiu sobre trabalhar com os membros do Grupo Gestor (GG) do citado processo, pelo fato de haver nesse grupo representantes dos

¹ Foram identificados três estudos sobre comprometimento em instituições com atividades afins, sendo a) estudo realizado na Embrapa, com objetivo de identificar as variáveis relacionadas ao comprometimento nas áreas meio e fim (BORGES-ANDRADE; CAMESCHI; XAVIER, 1990); b) estudo realizado na Emater-MG, com objetivo de identificar os melhores preditores do comprometimento (DIAS; MORAES, 1994); e c) estudo realizado na Emater-MG, com objetivo de verificar a influência da estrutura matricial, integrante do Sistema Integrado de Gestão-SIG da Empresa Pública de Assistência Técnica e Extensão Rural-Emater-MG,, no comprometimento com a carreira dos profissionais que atuam como gestores de programas e projetos, em comparação com os profissionais que permanecem em sua estrutura tradicional. Os três estudos se restringiram à análise dos antecedentes do comprometimento organizacional e adotaram abordagem quantitativa (PINHO, 2010).

² Foi adotada uma metodologia participativa, com eventos regionais envolvendo todo o grupo da instituição. Os dados consolidados regionalmente alimentaram os trabalhos realizados do Grupo Gestor, servindo de insumos para a construção do Mapa Estratégico e ações decorrentes.

diversos grupos ocupacionais, bem como das unidades descentralizadas, além da sede do instituto.

O grupo foi composto por 11 membros “natos”, sendo o Diretor Presidente, o Diretor Técnico, os chefes dos Departamentos (Administração, Recursos Humanos, Recursos Financeiros, Planejamento e Captação de Recursos, Operações Técnicas e Comunicação e Marketing), os chefes das Áreas de Pesquisa e de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), e por 17 membros indicados pelos primeiros, totalizando 29 integrantes.

Quanto aos participantes, 18 atuam na sede e 11 nas unidades descentralizadas; oito atuam na área-meio (atividades administrativas) e 21 na área-fim (pesquisa científica, assistência técnica e extensão rural). No que se refere à titulação, são cinco doutores, sete mestres, dez especialistas, seis graduados e um de nível médio. Quanto à ocupação, 20 são gestores, ocupantes de funções gerenciais (função gratificada) no cotidiano e nove são servidores não ocupantes de tais funções. No que se refere à formação profissional, o grupo é composto por engenheiro agrônomo (17), administrador de empresa (02), administrador rural (01), cientista social (02), profissional de ciências agrícolas (01), profissional do serviço social (01), técnico em agropecuária (01), profissional do Direito (01), economista (01), engenheiro agrimensor (01) e médica veterinária (01). Doze dos participantes têm entre três e seis anos de serviço e os demais têm entre 26 e 38 anos de serviço na organização. Mais da metade deles não tem experiência fora da administração pública.

Para coleta e obtenção dos dados empíricos foi adotada a entrevista com roteiro semiestruturado, em que o pesquisador “parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses, que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante” (TRIVIÑOS, 1990, p. 146).

Os 29 participantes foram entrevistados individualmente em pelo menos dois momentos distintos entre os meses de abril a outubro de 2011. As entrevistas tiveram como ponto de partida uma indagação inicial³, mas foram conduzidas em função das respostas recebidas e de eventos observados ao

³ Visando a apreender a importância atribuída pelos gestores ao comprometimento da equipe, as entrevistas foram iniciadas com uma pergunta indireta, relacionada aos critérios que foram (ou que seriam) adotados para indicação dos membros do Grupo Gestor do PEI. A partir da resposta a essa indagação, onde o comprometimento foi citado por todos os participantes, foram realizadas perguntas sobre o sentido do comprometimento e sobre a influência da percepção do comprometimento da equipe sobre suas decisões cotidianas, onde lhes foram apresentadas uma série de situações hipotéticas.

longo do processo de elaboração do planejamento estratégico da autarquia. As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas integralmente e visaram acessar os discursos individuais, as teorias – próprias e apropriadas – acerca do tema do comprometimento no trabalho.

Para análise dos dados, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, definida por Bardin (2010, p. 40) como um “conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” para tratar das percepções sobre o construto e sua influência na prática cotidiana de gestores públicos.

As categorias utilizadas para analisar os dados obtidos com as entrevistas, para captar e compreender o sentido do comprometimento do trabalho para os gestores na organização em estudo, foram extraídas da literatura especializada, presentes nas referências bibliográficas, conforme Quadros 2 e 3:

Quadro 2: Categorias de análise utilizadas para apreender a natureza “atitudinal” do sentido do comprometimento no trabalho na pesquisa.

Definição das Variáveis – Natureza Atitudinal
<p>Afetiva: “a relativa força da identificação e envolvimento do indivíduo com uma organização particular” (MOWDAY; PORTER; STEERS, 1982, p. 27). Apego psicológico, associado à ideia de lealdade, sentimento de pertencer, desejo de contribuir e dar energia para a organização (MOWDAY; PORTER; STEERS, 1982); pelo sentimento de orgulho e desejo de afiliação (O’REILLY; CHATMAN, 1986) ou pelo prazer em ser membro (MEYER; ALLEN, 1991). Ênfase na natureza afetiva.</p>
<p>Instrumental: apego psicológico apoiado na teoria dos <i>side-bets</i> de Becker (1960), em que a saída da organização implicaria sacrifícios econômicos (por exemplo, perda de benefícios), sociais (por exemplo, perda de <i>status</i>), ou psicológicos. Ênfase nas recompensas e custos associados à permanência/saída da organização.</p>
<p>Normativo: está relacionado às pressões normativas internalizadas pelo indivíduo, convertendo-se para ele em dever moral comportar-se de acordo com os objetivos e metas da organização. Internalização de valores e objetivos da organização, proposta por Etzioni (1975), pela aceitação dos objetivos e valores organizacionais e pela obediência, cumprimento do papel/contrato (BASTOS, BRANDÃO; PINHO, 1997). Ênfase em pressões internalizadas pelo indivíduo.</p>

Fonte: Elaboração própria com base nos autores citados.

Quadro 3: Categorias de análise utilizadas para apreender a natureza “intenções comportamentais” do sentido do comprometimento no trabalho na pesquisa

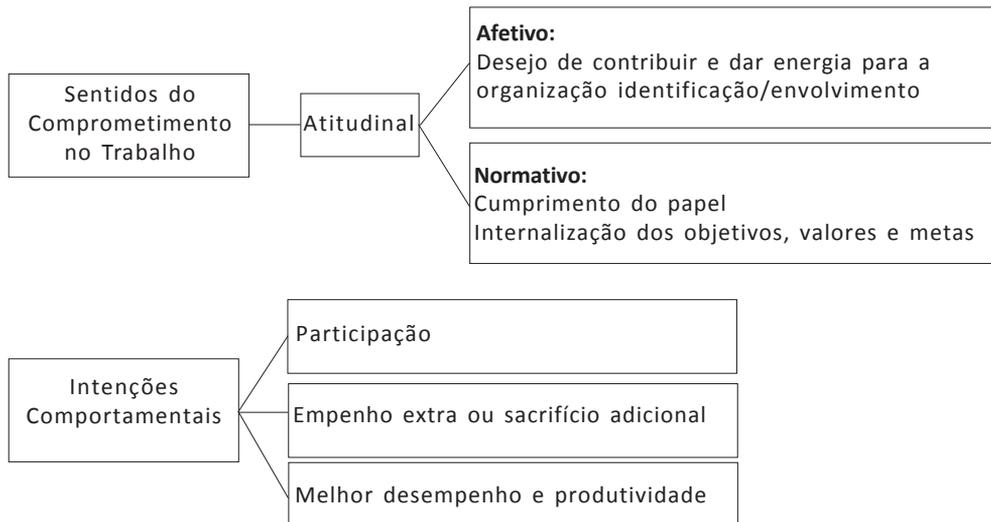
Definição das Variáveis – Intenções Comportamentais
Participação: intenção de os trabalhadores participarem das atividades, políticas e programas da organização da qual fazem parte, de modo a identificar problemas e pontos fracos, bem como fornecer sugestões e resoluções para eles.
Empenho extra ou sacrifício adicional: dedicação e empenho extra dos trabalhadores em prol da organização, como resposta às necessidades emergenciais da empresa, bem como a abdicação temporária, ou até mesmo permanente, de benefícios e vantagens.
Melhor desempenho e produtividade: aumento do nível de desempenho e produtividade do trabalhador mediante solicitação da organização, bem como da sua capacidade de reavaliar as formas de trabalho, modificando-as.
Defesa da organização: disposição em defender a organização diante das críticas alheias, exibindo preocupação com a sua imagem interna e externa.

Fonte: Elaboração própria com base em Menezes (2009).

Para análise da influência da percepção sobre o comprometimento dos indivíduos em suas práticas cotidianas de gestão, foram utilizadas situações hipotéticas empregadas anteriormente por Moscon (2009), sendo a) na indicação para um cargo de chefia; b) na iminência de aplicar uma punição; c) no fornecimento constante de *feedback*; d) na iminência de fazer um elogio em público; e) na indicação para um programa de desenvolvimento de habilidades técnicas; f) na indicação para um programa de desenvolvimento de habilidades comportamentais; g) na indicação para algum projeto especial, complexo e desafiador; h) na delegação de atividades rotineiras; i) na solicitação de serviço extra; e j) na realização da avaliação de desempenho.

Percepções dos gestores públicos sobre o comprometimento no trabalho na autarquia estudada

Para caracterizar os elementos esquemáticos que compõem o sentido do construto do comprometimento, buscou-se, conforme apresentado na metodologia, compreender a percepção dos gestores do PEI acerca da natureza e da dimensão/indicador. A análise realizada buscou encontrar a presença ou ausência de elementos característicos das categorias, não tendo buscado aferir a frequência dos mesmos. Assim, constatou-se que os gestores públicos percebem o comprometimento tanto a partir da dimensão atitudinal quanto a partir das intenções comportamentais, conforme esquema analítico exposto na Figura 1.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 1: Sentidos do comprometimento no trabalho – dimensões atitudinal e de intenções comportamentais

Orientados por esse esquema apresentado na Figura 1, o que se buscou foram as evidências acerca das dimensões e indicadores comportamentais presentes, cujos resultados foram relatados a seguir.

Natureza atitudinal

Na natureza atitudinal, foram encontradas evidências das dimensões afetiva e normativa, conforme Quadro 4.

No que se refere à natureza do construto, os resultados desta pesquisa estão consonantes com os resultados encontrados por Bastos, Brandão e Pinho (1997) quanto à presença de elementos atitudinais e comportamentais no sentido atribuído ao comprometimento.

No que se refere à discussão quanto às dimensões do comprometimento atitudinal, foram encontradas evidências no sentido expresso do construto de elementos relacionados às dimensões afetiva e normativa. Especialmente no tocante à dimensão normativa, observa-se a presença de indicadores relacionados à internalização de valores e objetivos organizacionais, à aceitação de tais objetivos, além do cumprimento do papel.

Não foram encontradas, no sentido atribuído pelos participantes desta pesquisa para o comprometimento, evidências de elementos característicos da

Quadro 4: Elementos característicos da natureza “atitudinal” do comprometimento no trabalho identificados nos gestores públicos estudados.

Dimensão	Características	Evidências encontradas na pesquisa
Afetivo	Desejo de contribuir e dar energia para a organização.	“pessoa totalmente envolvida com a instituição, pois ela quer realmente o avanço da instituição” Gestor 15.
	Identificação/ envolvimento.	“você participa (do processo) porque você acredita” (Gestor 2). “estar envolvido nisso, estar acreditando” (Gestor 16).” comprometimento maior é dar a vida, a emoção, o espírito, a mente e estar receptivo” (Gestor 22).
Normativo	Cumprimento do papel.	“você conhece as regras do jogo e a partir do momento que você assume responsabilidade de executar aquilo que está definido na regra do jogo, você tem que cumprir”. (Gestor 11).”uma pessoa determinada, uma pessoa que se comprometa a concluir o que iniciou. [...] Então, é assim até engraçado que as pessoas que a gente sabe que são comprometidas, nos momentos de desespero total e completo falam: ‘Ai, não aguento! Vou largar tudo pra lá!’, mas não conseguem. A gente sabe que é um discurso da boca para fora, eu mesma, e, claro, mais outras tantas pessoas que a gente conhece, no momento pensa, fala assim: ‘Ah, vou chutar o balde!’, mas na prática não [abandonam]” (Gestor 26).
	Internalização dos objetivos, valores e metas.	é a pessoa assumir “como sua a causa da instituição” (Gestor 3).”é você entender que os indicativos mostram que esse é o melhor processo, validado como o melhor processo e todos têm que dedicar esforços para atingir aquele resultado, mediante aquele processo” (Gestor 6). “o comprometimento é interno. Quando você interioriza responsabilidades, interioriza também as oportunidades, você se compromete com esse arranjo, entendendo que a maioria tem o bom senso, que o bom senso vai ser o caminho que vai conduzir aos melhores resultados”. (Gestor 9)”reconhecer a missão da instituição, as experiências vivenciadas por ela e se comprometer a executar aquilo que está nos objetivos, na missão” (Gestor 29).

Fonte: Elaboração própria

dimensão instrumental constante do modelo tridimensional proposto por Meyer e Allen (1991), que se caracteriza pela ênfase nas recompensas e custos associados à permanência/saída da organização. As falas observadas indicam que tais comportamentos são associados de forma negativa ao vínculo, sendo exatamente características de um indivíduo descomprometido.

“às vezes a pessoa trabalha na empresa, mas não está focada, ela vai estar aqui por causa do concurso público, do cargo, do salariozinho do final do mês, mas não se preocupa com resultado da ação dela, não se preocupa com o que o trabalho dela vai desencadear” (Gestor 25).

[o indivíduo, motivado por outros interesses alheios ao mundo do trabalho, pode] “cumprir todos os seus resultados e suas metas sem ter nenhum comprometimento” (Gestor 9).

Nesse aspecto, os resultados encontrados estão condizentes com estudos como os de Bastos, Brandão e Pinho (1997) e Rowe e Bastos (2007).

Tais resultados permitem apoiar Rodrigues (2009, p.177), que defendeu “que o comprometimento não é a permanência por necessidade, não é a continuação no curso de ação pelo motivo de perda de investimentos, sacrifícios pessoais, ou limitação de alternativas”, bem como com os estudos que defendem a exclusão de tal dimensão da base do construto (RODRIGUES, 2009; PINHO; BASTOS; ROWE, 2010, 2011).

Entre os resultados encontrados, não foram percebidos elementos relacionados à dimensão de obediência cega, característicos do que Silva (2009) discute como consentimento organizacional. Todavia, não se pode afastar a possibilidade da dimensão de aceitação íntima do mesmo construto, representada pela identificação do indivíduo com as regras, procedimentos e valores que sustentam as decisões dos superiores em função da congruência entre a sua própria visão de mundo e a da organização; assim, as normas e regras seriam percebidas como adequadas.

Intenções comportamentais

Entre os indicadores comportamentais constantes do conceito do construto, foram encontradas evidências relacionadas ao desempenho, ao empenho extra/sacrifício adicional e à participação, conforme Quadro 5.

No que tange aos indicadores de intenções comportamentais propostos por Menezes (2009), nesta pesquisa foram encontradas evidências acerca dos elementos empenho extra/sacrifício adicional, participação e melhor desempenho e produtividade, tendo sido os dois primeiros mais evidentes.

A presença do indicador de empenho extra no sentido atribuído pelos gestores para o construto está em sintonia com outros estudos realizados, como os de Brito e Bastos (2002). Da mesma forma, o indicador de participação também já havia sido evidenciado em estudos de Bastos, Brandão e Pinho (1997), Brito e Bastos (2002) e Moscon (2009), entre outros. Finalmente, as evidências ora encontradas, que apontam a melhoria do desempenho como consequente do comprometimento, condizem com os resultados relatados por Melo (2006) e por Cavalcanti e Costa (2009).

Quadro 5: Elementos característicos da natureza das intenções comportamentais do comprometimento no trabalho identificados nos gestores públicos estudados

Dimensão	Característica	Evidências encontradas na pesquisa
Participação	Intenção de os trabalhadores participarem das atividades, políticas e programas da organização da qual fazem parte, de modo a identificar problemas e pontos fracos, bem como fornecer sugestões e resoluções para eles.	“compromisso com o resultado daquilo. Não o resultado puro e simplesmente, mas, assim, com a execução e com o que vai acontecer. Você é capaz de influenciar os resultados” (Gestor 2)
Empenho extra ou sacrifício adicional	Dedicação e empenho extra dos trabalhadores em prol da organização, como resposta às necessidades emergenciais da empresa, bem como a abdicação temporária, ou até mesmo permanente, de benefícios e vantagens.	“Não é simplesmente ser... pegar... cumprir um horariozinho [...] não é só cumprir o horário. [...] se precisar ficar mais tarde, se precisar fazer uma determinada atividade para o Incaper” (Gestor 15)
Melhor desempenho e produtividade	Aumento do nível de desempenho e produtividade do trabalhador mediante solicitação da organização, bem como da sua capacidade de reavaliar as formas de trabalho, modificando-as.	“estar sempre tentando aprimorar a rotina do instituto” (Gestor 18). “preocupação com os resultados da instituição” (Gestor 28).

Fonte: Elaboração própria.

Não foram encontradas evidências da presença do indicador de defesa da organização na fala dos participantes desta pesquisa, o que pode ter sido influenciado, eventualmente, pelo contexto específico no qual a pesquisa foi realizada. Dessa forma, tal resultado não será tomado como base para que questionamentos ao modelo proposto por Menezes (2009) sejam apresentados.

Articulação entre as naturezas atitudinal e comportamental dos gestores públicos estudados

A importância atribuída pelos participantes desta pesquisa aos indicadores de intenções comportamentais revela que não bastam as atitudes comprometidas evidenciadas por meio de crenças e afetos. Nesse sentido, as evidências encontradas condizem com o estudo de Bastos, Brandão e Pinho (1997), no qual os autores afirmam que, apesar de complementares, há uma diferença substantiva entre o comprometimento atitudinal e o comportamental em decorrência da diferença existente, respectivamente, entre o 'dizer-se' e o 'mostrar-se' comprometido.

A articulação dos elementos atitudinais e comportamentais percebida na fala dos gestores participantes desta pesquisa, bem como nos resultados encontrados por Bastos, Brandão e Pinho (1997), pode indicar certo reducionismo de estudos que focam tais naturezas de maneira isolada. A necessidade de estudos com esse formato abrangente foi sinalizada, entre outros, por Mowday, Porter e Steers (1982), reiterada por Borges-Andrade e Pilati (2001) e Bastos *et al.* (2008).

Influência da percepção dos gestores sobre o comprometimento dos indivíduos na sua prática cotidiana

Neste ponto, buscou-se identificar se a percepção dos gestores quanto ao comprometimento da equipe influencia suas decisões em situações hipotéticas que fazem parte da rotina do cargo. As situações utilizadas como exemplos, inspiradas em Moscon (2009), foram: a) delegação de uma atividade cotidiana; b) aplicação de punição para um possível desempenho insatisfatório; c) avaliação de desempenho; d) elogio em público; e) fornecimento constante de *feedback*; f) indicação para conduzir um projeto especial, complexo e desafiador; g) indicação para um cargo de chefia; h) indicação para um programa de desenvolvimento de habilidades técnicas; i) indicação para um programa de desenvolvimento de habilidades comportamentais; e j) solicitação para alongamento de jornada de trabalho (serviço extra).

Mesmo no caso de delegação de atividades cotidianas, os gestores afirmam que, havendo possibilidade de escolha, a opção recairia sobre um servidor comprometido para a realização. No caso de necessidade de aplicação de punição, a percepção do comprometimento do servidor seria considerada no momento da tomada de decisão. Providências seriam tomadas, mas o comprometimento seria um moderador.

A situação da avaliação de desempenho se apresenta como peculiar. Os gestores afirmam que a avaliação é influenciada pela percepção do comprometimento. Contudo, admitem que o resultado final do processo não tem sido influenciado

significativamente por esse fator (Gestor 28). Para os gestores, o resultado final da avaliação é mascarado pelo modo como ele é conduzido (Gestor 6), nivelando “por baixo” (Gestor 8), não representando qualquer espécie de punição para o servidor julgado como descomprometido (Gestor 14).

No caso de indicação para conduzir um projeto especial, complexo e desafiador, o comprometimento se apresenta como principal critério para escolha, sobrepondo-se a outros fatores, como capacidade técnica. O comprometimento, aqui, é visto como determinante para o êxito a ser alcançado. “A pessoa que não é comprometida pode deixar o trabalho pela metade e me deixar na mão” (Gestor 14), “Comprometido. Questão de confiança, a responsabilidade do comprometido é maior” (Gestor 20).

Também para o caso de indicação para um cargo de chefia, foi possível observar a tendência de a decisão ser influenciada pela percepção de comprometimento. Destaca-se, nesse caso, a preocupação do Gestor 16, que considera relevante observar o foco do comprometimento do indivíduo, sendo conveniente que o vínculo seja direcionado à organização e não ao próprio trabalho:

Essa pessoa que está comprometida não só com o trabalho, mas tem uma diferença pra mim, que é estar comprometida com o trabalho e com a instituição. Você pode estar comprometido com o trabalho e não estar engajado com a equipe [...]. Em termos gerenciais temos que ter pessoas realmente bastante comprometidas com o trabalho, mas principalmente comprometida com os rumos da instituição.

Contudo, o Gestor 17, não ocupante de função gratificada, acredita que tal decisão não necessariamente é influenciada pela percepção de comprometimento, que seria preterida em favor de interesses pessoais, como laços de amizade, dos gestores quando da realização de indicação.

A preocupação do gestor é pertinente quando se sabe que não é incomum, especialmente na administração pública, que pessoas coloquem interesses pessoais e grupais acima do interesse público, traço marcante das práticas patrimonialistas e clientelistas que ainda hoje são acentuadas no meio.

Destaca-se, ainda, a constatação do Gestor 12 no sentido de que, dadas as limitações de quantitativo de pessoal, apesar de a preferência ser pela indicação de um servidor comprometido, isso nem sempre é possível.

No caso de indicação para um programa de desenvolvimento de habilidades técnicas e solicitação para alongamento de jornada de trabalho (serviço extra), também o perfil preferencial escolhido recaiu sobre o servidor comprometido,

conforme indica a fala do Gestor 6 – “é sempre com os que estão mais comprometidos e nunca dizem não”.

Um fato relevante a ser destacado é que a indicação para participação em programa de desenvolvimento é entendida em determinada situação como uma premiação para o servidor comprometido. “Se for um treinamento de premiação, vai quem tá comprometido, se for um treinamento que é distribuir responsabilidade, eu levo o que não está comprometido para fazer com que ele se comprometa com o trabalho” (Gestor 14).

Em face das limitações com as quais os gestores públicos se deparam, particularmente autonomia para tomar decisões relacionadas à gestão de pessoas, como retornos financeiros, aplicação de punição e mesmo indicação para desligamento da organização, parece que iniciativas como a de indicar e/ou liberar o indivíduo para programas de desenvolvimento passam a representar uma forma de reconhecimento dos esforços.

Excetuam-se as situações referentes à indicação para um curso de habilidade comportamental (a decisão recairia sobre um servidor descomprometido) e elogio em público/fornecimento de *feedback* (a decisão não seria influenciada apenas pela percepção do comprometimento).

Ações como fazer elogios públicos, quando merecidos, e indicação para cursos de habilidade comportamental, independentemente do perfil percebido – comprometido/descomprometido – foram percebidas como oportunidades de resgate do servidor descomprometido, conforme pode ser observado, por exemplo, nas palavras do Gestor 7: “o descomprometimento pode ser falta de motivação. O elogio público pode trazê-lo. Deixá-lo na geladeira, ele sozinho não vai conseguir sair”. Da mesma forma, para o Gestor 11, o *feedback* é considerado uma possibilidade para engajar o servidor percebido como descomprometido, além de representar um papel do gestor.

Eu acho que aí o retorno tanto tem que ser positivo como negativo. Positivo no sentido de reforçar e negativo no sentido de tentar mostrar para a pessoa onde ela está falhando. Que a gente como gestor pode contribuir para que ela possa se engajar mais. Nesse caso aí, o comprometimento, no meu caso, acho que não influenciaria (Gestor 11).

Observa-se uma tendência dos gestores em optarem pelo servidor cujo perfil é percebido como comprometido, em especial nas situações de delegação de responsabilidades. Os gestores têm consciência de que, com essa prática, sobrecarregam tais servidores – “eu percebo isso e escuto direto ‘por que mais pra mim’, já que outros estão livres. Gera fadiga nos comprometidos” (Gestor 2),

o que pode gerar consequências negativas tanto para o indivíduo quanto para a organização.

Primeiro o lado humano. Ele compromete o resto da vida dele, com a família dele, fica exclusivamente em função da instituição. Segundo, vai chegar um momento em que ele realmente não vai dar conta, aí começa a cometer mais erros, aí ele começa a não cumprir aquele número de tarefas indeterminado. Em função disso, então você termina anulando aquele potencial. Ele deixa de pensar e vira um mero executor, e para o comprometido o mais importante é a capacidade de gestão, pois ele tem de tomar decisão, é o capital intelectual, e quando ele está sobrecarregado, ele vira um executor e, aí, a melhor característica dele não vai se manifestar (Gestor 6).

Contudo, apesar da consciência de que essa opção predominante pelo servidor comprometido significa uma sobrecarga para esse servidor, observa-se, na fala do Gestor 10, uma distorção do comprometimento. Isso é evidenciado na afirmação de que “a pessoa comprometida nunca vai querer ser tachada como uma pessoa descomprometida ou desinteressada, mas que isso é uma sobrecarga para ele, é”. Tal afirmação denota que é um demérito ou falta de prestígio social no trabalho você expressar imagens e comportamentos pouco ou não comprometidos como um servidor público. Isso faz com que ele assuma atividades e responsabilidades sobre tarefas cotidianas no trabalho, que, às vezes, não se sente motivado, a fim de expressar comprometimento para com o outro, mesmo que isso possa gerar sobrecarga de trabalho e até mesmo sofrimento.

Conclusões

Quanto aos elementos esquemáticos que compõem o sentido do construto, é possível concluir que os gestores do planejamento estratégico da autarquia percebem que o sentido do construto de comprometimento no trabalho é composto tanto por elementos característicos da natureza atitudinal – afetiva e normativa – quanto por indicadores de intenções comportamentais – empenho extra, melhor desempenho e participação nas atividades cotidianas da instituição.

Quanto à dimensionalidade do construto, especialmente no que se refere ao modelo tridimensional proposto por Meyer e Allen (1991), as evidências encontradas nesta pesquisa estão condizentes com os estudos que questionam a permanência da dimensão instrumental como integrante do núcleo central do conceito. Os participantes não fizeram qualquer associação positiva do comprometimento com questões peculiares da citada dimensão, sendo que as manifestações registradas indicam claramente que tais peculiaridades são

associadas ao descomprometimento. Desta forma, os resultados encontrados permitem reiterar a inadequação da manutenção dos elementos característicos à dimensão instrumental como integrantes do núcleo essencial do construto.

Quanto à discussão sobre a sobreposição do construto de comprometimento organizacional ao construto de consentimento organizacional, pode ser que os aspectos normativos, em determinados contextos como a administração pública, sejam mais influenciados pelo comprometimento afetivo do que propriamente pelo consentimento organizacional. Nesse sentido, considera-se relevante a realização de estudos futuros que explorem essa possibilidade.

Dada a importância atribuída pelos participantes a elementos atitudinais e de intenções comportamentais, os achados desta pesquisa permitem reforçar a necessidade de que os estudos articulem ambas as naturezas, para se compreender mais sobre a relação entre decisão gerencial e percepção de comprometimento no setor público.

Foi observado que os gestores reconhecem que suas decisões cotidianas são influenciadas pela percepção quanto ao comprometimento dos membros de sua equipe. Contudo, reconhecem que as decisões tomadas de forma majoritária “em favor” dos trabalhadores percebidos como comprometidos, em especial nas situações de delegação de responsabilidades, podem sobrecarregar tais servidores, o que pode gerar consequências negativas tanto para o indivíduo quanto para a organização.

Por fim, considerando o perfil dos participantes – gestores – e o contexto de realização da pesquisa – administração pública –, considera-se relevante a realização de pesquisas que analisem a influência de tais decisões sobre o vínculo do comprometimento dos membros. Somado a isso, é importante também verificar as razões que levam os gestores a manter tais práticas, mesmo reconhecendo os aspectos negativos delas decorrentes. Tais questões podem provocar novos pontos de partida para futuras pesquisas que visam contribuir com novas compreensões e aprimoramento de práticas de gestão de pessoas em organizações públicas no Brasil.

Referências bibliográficas

- BANDEIRA, M.L.; MARQUES, A.L; VEIGA, R.T. A ECT na trilha da Modernidade: Política de Recursos Humanos influenciando Múltiplos Comprometimentos. In. ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 23, 1999, Foz do Iguaçu, PR. *Anais...* Foz do Iguaçu, PR: ANPAD, 1999.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 5. ed. Lisboa: Edições 70, 2010.
- BARROS, A.R.O. de. *Comprometimento organizacional: um estudo de suas relações com práticas de gestão e intenção de permanência*. 2007.147f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.
- BASTOS, A.V.B. Medidas de comprometimento no contexto de trabalho: um estudo preliminar de validade discriminante. *Psico*, v. 24, n. 2, p. 29-48, 1992.
- _____. O conceito de comprometimento – sua natureza e papel nas explicações do comportamento humano no trabalho. *Organização e Sociedade*, Salvador, v. 1, n. 2, p. 77-106, 1994.
- BASTOS, A.V.B.; CORREA, N.C.N.; LIRA, S.B. Padrões de comprometimento com a profissão e a organização: o impacto de fatores pessoais e da natureza do trabalho. In. ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 22, 1998, Foz do Iguaçu, PR. *Anais...* Foz do Iguaçu, PR: ANPAD, 1998.
- BASTOS, A.V.B.; BORGES-ANDRADE, J.E. Comprometimento com o trabalho: padrões em diferentes contextos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, 42, n. 2, abr./jun., p. 31-41, 2002.
- BASTOS, A.V.B.; BRANDÃO, M.G.A.; PINHO, A.P.M. Comprometimento organizacional: uma análise do conceito expresso por servidores universitários no cotidiano de trabalho. *Revista de Administração Contemporânea*. Rio de Janeiro, RJ, v.1, n. 2, p. 97-120, 1997.
- BASTOS, A.V.B.; SIQUEIRA, M.M.M.; MEDEIROS, C.A.; MENEZES, I.B. Comprometimento organizacional. In: SIQUEIRA, M.M.M. (Org.) *Medidas de comportamento organizacional: ferramentas de diagnóstico e de gestão*. Porto Alegre: Artmed, 2008. p. 49-96.
- BASTOS, A.V.B.; COSTA, F. M.. Múltiplos comprometimento no trabalho: articulando diferentes estratégias de pesquisa. In. ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 24, 2000, Florianópolis, SC. *Anais...* Florianópolis, SC: ANPAD, 2000.
- BECKER, H. S. Notes on the concept of commitment. *The American journal of Sociology*, v. 66,, p. 32-40, 1960.
- BENKHOFF, B. Ignoring commitment is costly: new approaches establish the missing link between commitment and performance. *Human Relations*, v. 6, nº 50, p. 701-726, 1997.

BORGES-ANDRADE, J.E.; CAMESCHI, C.E.; XAVIER, O.S. Comprometimento organizacional em instituição de pesquisa: diferenças entre meio e fim. *Revista de Administração*, São Paulo, n. 25, v. 4, p. 29-43, out./dez., 1990.

BORGES-ANDRADE, J.E.; PILATI, R. Comprometimento atitudinal e comportamental: relações com suporte e imagem nas organizações. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRA-MAS DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 23, 1999, Foz do Iguaçu. *Anais...* Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. 1 CD-ROM.

BORGES-ANDRADE, J.E.; PILATI, R. Comprometimento atitudinal e comportamental: relações com suporte e imagem nas organizações. *Revista de Administração Contemporânea*. Rio de Janeiro, RJ, v.5, n. 3, p. 85-105, set./dez. 2001. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/rac>>. Acesso em 19 mar. 2011.

BRITO, A.P.M.P.; BASTOS, A.V.B. Schemas cognitivos e gestão: um estudo sobre comprometimento no trabalho entre gestores de uma empresa petroquímica. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 2, 2002, Recife. *Anais...* Recife: Observatório da Realidade Organizacional: PROPAD/UFPE: ANPAD, 2002. 1 CD.

CARVALHO, P.; ALVES, F.J.O.; PEIXOTO, A.L.A.; BASTOS, A.V.B. Comprometimento afetivo, de continuação e entrincheiramento organizacional: estabelecendo limites conceituais e empíricos. *Revista Psicologia: Teoria e Prática*. Salvador, BA, v.13, n.2, p. 127-141, 2011.

COHEN, A. Commitment before and after: an evaluation and reconceptualization of organizational commitment. *Human Resource Management Review*, v. 17, n. 3, p. 336-354, sep. 2007.

COSTA, V.M.F., BASTOS, A.V.B.; SOUZA, J.A.J. de; MACAMBIRA, M.O. Comprometimento organizacional: confrontando suas diferenças entre empresas e trabalhadores da agroindústria do polo Juazeiro/Petrolina. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32, 2008, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

DIAS, J. M. G., MORAES, L. F. R. Preditores do comprometimento Organizacional na Emater-MG. *Teoria em Psicologia*, [...], n. 1, 1994.

ESPÍRITO SANTO. *Realizações de governo: gestão 1995/1998*. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 1998.

FARIA, J.H.; BARBOSA, S.L. Comprometimento: uma avaliação crítica sobre a práxis organizacional. In: FARIA, J.H. (Org) *Análise crítica das teorias e práticas organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 92-114.

FLAUZINO; D.P.; BORGES-ANDRADE, J.E. Comprometimento de serviços públicos e alcance de missões organizacionais. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 42, p. 253-273, mar./abr. 2008.

KIESLER, C.A., SAKAMURA, J.A. A test of a model for commitment. *Journal of Personality and Social Psychology*, v. 3, p. 349-353, 1966.

MAIA, L.A.; BASTOS, A.V. B. Comprometimento calculativo e retaliação: visão integrada dos conceitos em uma organização pública. *Revista de Administração da UFSM*, Santa Maria, v. 4, n. 3, p. 390-405, set./dez. 2011.

MEDEIROS, C.A.F.; ALBUQUERQUE, L.G.; MARQUES, G.M.; SIQUEIRA, M. Comprometimento organizacional o estudo exploratório de seus múltiplos componentes. ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 27, 2003, Salvador, BA. *Anais...* Salvador, BA: ANPAD, 2003.

MENEZES, I. B. *Comprometimento organizacional: construindo um conceito que integre atitudes e intenções comportamentais*. 203 f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2009.

MEYER, J.P.; ALLEN, N.J. A three-component conceptualization of organization commitment. *Human Resource Management Review*, v. 1, p. 61-89, 1991.

MEYER, J.P.; HERSCOVITCH, L. Commitment in the workplace: toward a general model. *Human Resource Management Review*, n.11, p. 299-326, 2001.

MEYER, J.P.; STANLEY, D.J., HERSCOVICH, L.; TOPOLNYTSKY, L. Affective, continuance, and normative commitment to the organization: a meta-analysis of antecedents, correlates, and consequences. *Journal of Vocational Behavior*, v. 61, p. 20-52, 2002.

MORAES, F.M.M.; GODOI, C.K.; BATISTA, M.A. Comprometimento organizacional: uma pesquisa documental sobre a produção científica brasileira de 1994 a 2003. *Revista de Ciências da Administração*, v. 6, n. 12, p.1-19, jul./dez. 2004.

MORAES, L.F.F.R.; MARQUES, A.L.; CORREIA, L.F. Comprometimento organizacional: uma contribuição ao constructo. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 22, 1998, Foz do Iguaçu, PR. *Anais...* Foz do Iguaçu, PR: ANPAD, 1998.

MOSCON, D.C.B. *Teorias implícitas de trabalhador comprometido e estratégias cotidianas de gestão: uma análise qualitativa*. 2009. 136 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2009.

MOSCON, D.C.B.; BASTOS, A.V.B.; SOUZA, J.J. Perfis de comprometimento e suas articulações com diferentes estratégias cotidianas utilizadas pelos gestores com seus empregados. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 33. *Anais...* São Paulo: ANPAD, 2009.

_____; SOUZA, J.J. Olhar da liderança sobre o conceito de comprometimento com uma crítica ao modelo tridimensional. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 34. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2010. CD-ROM.

MOWDAY, R.T.; PORTER, L. W.; STEERS, R.M. *Employee-organization linkages: the psychology of commitment, absenteeism and turnover*. New York: Academic Press, 1982.

O DELIUS, C.C. Gestão de desempenho profissional: conhecimento acumulado, características desejadas ao sistema e desafios a superar. In: PANTOJA, M.J.; CAMÕES, M.R. S.; BERGUE, S.T. (Orgs). *Gestão de Pessoas: bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília: Enap, 2010. p. 143-174.

O'REILLY, C; CHATMAN, J. Organizational commitment and psychological attachment: the effects of compliance, identification, and internalization on prosocial behavior. *Journal of Applied Psychology*, v. 71, nº 3, 1986, p. 492-499.

PINHO, A.P.M. *Comprometimento, entrincheiramento e consentimento organizacionais: uma análise desses vínculos, entre gestores e trabalhadores, em contextos público e privado*. 2009. 258 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2009.

PINHO, A.P.M.; BASTOS, A.V.B.; ROWE, D.E.O. Comprometimento, entrincheiramento e consentimento organizacionais: o conceito desses vínculos entre gestores que atuam em diferentes organizações. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD, 6, 2010, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis, SC: ANPAD, 2010. CD-ROM.

RODRIGUES, A.C.A. *Do comprometimento de continuação ao entrincheiramento organizacional: o percurso de validação da escala e análise da sobreposição entre os construtos*. 2009. 212 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2009.

RODRIGUES, A.C.A.; BASTOS, A.V.B. Problemas conceituais e empíricos na pesquisa sobre comprometimento organizacional: uma análise crítica do modelo tridimensional de J. Meyer e N. Allen. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 33, 2009, São Paulo. *Anais...* São Paulo: ANPAD, 2009. CD-ROM.

RODRIGUES, Ana Carolina A; BASTOS, Antônio V. B. Do comprometimento de continuação ao entrincheiramento organizacional: evidências da sobreposição entre os construtos. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 35, 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2011. CD-ROM.

ROWE, D.E.O.; BASTOS, A.V.B. *Múltiplos comprometimentos e suas relações com o desempenho: um estudo entre docentes do ensino superior brasileiro em IES públicas e privadas*. 2008. 244 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2008.

SALANCIK, G.R. Commitment and the control of organizational behavior and belief. In: STAW, Barry M., SALANCIK, Gerald R. (eds.). *New directions in organizational behavior*. Chicago: St. Clair, 1977.

SILVA, E. E. C. *Consentimento organizacional: uma proposta de medida do construto*. 2009. 167 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2009.

SOLINGER, O.N.; VAN-WOOD, O.; ROE, R.A. Beyond the three-component model of organizational commitment, *Journal of Applied Psychology*, v. 93, n. 1, p.70-83, 2008.

TONI, J. de. Profissionalização da gestão pública e metodologia participativa. In: Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública, 10, Santiago, Chile. *Anais...* Santiago, Chile. CLAD, 2005.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1990.

VALE, J.C.F. do; LIMA, T.C.B. de Lima; QUEIROZ, G.C.O. Comprometimento organizacional entre grupos geracionais em uma instituição federal de ensino superior. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 35, 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2011. CD-ROM.

Aparecida Lourdes do Nascimento

Mestre em Administração, agente de suporte de desenvolvimento rural do Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Ext. Rural, Vitória, ES, Brasil. Contato: aparecida@incaper.es.gov.br

Magnus Emmendoerfer

Doutor em Sociologia e Política, professor adjunto do Departamento de Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Viçosa, campus Viçosa, MG, Brasil. Contato: magnus@ufv.br

Rodrigo Gava

Doutor em Administração, professor adjunto do Departamento de Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Viçosa, *campus* Viçosa, MG, Brasil. Contato: rgava@ufv.br

Saúde materno infantil no Brasil: evolução e programas desenvolvidos pelo Ministério da Saúde

Angélica Capellari Menezes Cassiano

Centro Universitário de Maringá (UniCesumar)

Edilaine Monique de Souza Carlucci

Centro Universitário de Maringá (UniCesumar)

Cristiane Faccio Gomes

Centro Universitário de Maringá (UniCesumar)

Rose Mari Bennemann

Centro Universitário de Maringá (UniCesumar)

Saúde materno infantil no Brasil: evolução e programas desenvolvidos pelo Ministério da Saúde

Trata-se de uma revisão de literatura com o objetivo de descrever a evolução da atenção à saúde materno infantil no Brasil desde o Estado Novo até os dias atuais. O levantamento de dados foi realizado em livros, *sítes* do Ministério da Saúde, Legislações do Diário Oficial e artigos das bases de dados Biblioteca Virtual em Saúde (BVS/Bireme), Medline e Scientific Electronic Library (Scielo). As políticas públicas de saúde materno infantil foram definidas seguindo desde os princípios meramente reprodutivos até aqueles mais amplos, voltados para garantir uma melhor condição de saúde e de vida. Nas últimas décadas, com o auxílio do governo e da sociedade, houve uma progressão no atendimento da saúde da mulher e da criança. No entanto, conclui-se que, apesar da evolução observada, o grande desafio ainda se encontra na redução da morbimortalidade materna, neonatal e infantil.

Palavras-chave: política de saúde, mortalidade infantil, política pública, programa social, saúde

Artigo recebido em agosto de 2013. Versão final em maio de 2014.

Salud Maternal-Infantil en Brasil: evolución y programas desarrollados por el Ministerio de la Salud

Se trata de una revisión de literatura con el objetivo de describir la evolución de la atención a la salud materno-infantil en Brasil desde el nuevo estado hasta los días actuales. El levantamiento de los datos fue realizado en libros, *sites* del Ministerio de la Salud, Legislación del Diario Oficial y artículos de las bases de datos de la Biblioteca Virtual en Salud – BVS/Bireme y la Scientific Electronic Library - Scielo. Las políticas públicas de salud materno-infantil fueron definidas desde el principio simplemente reproductivo hasta aquellos más amplio, centrados para garantizar una mejor condición de salud y de vida. En las últimas décadas, con la ayuda del gobierno y de la sociedad, hubo un progreso en el tratamiento de la salud de la mujer y del niño. Sin embargo se concluye que, a pesar de la evolución observada el grande desafío aún se encuentra en la reducción de la mortalidad materna, neonatal e infantil.

Palabras-clave: política de salud, mortalidad infantil, política pública, programa social, salud

Maternal and child health service in Brazil: the evolution of health care and the public policies of the Ministry of Health

This paper reviews the literature on maternal and child health policies with the objective of describing the evolution of health care for maternal and child health service in Brazil since 1937 to the present day. The data were collected in books, websites of the Ministry of Health, Laws and Articles of the Official Gazette, the Virtual Library data bases in BVS/Bireme Health, Medline and the Scientific Electronic Library – SciELO. The definition for public policies on maternal and child health ranged from merely reproductive principles to broader ones, in order to ensure better quality of health and life. In recent decades, with the assistance of government and society, there has been advancement in the health care of women and children. However, we conclude that, despite the advancements observed, the greatest challenge still lies in reducing maternal, infant and child mortality rates.

Keywords: health policy, infant mortality, public policy, social program, health

Introdução

As políticas públicas de saúde destinadas ao atendimento das necessidades e dos direitos da mulher e da criança são definidas seguindo desde princípios meramente reprodutivos, voltados apenas para a concepção e anticoncepção, até aqueles mais amplos, voltados para garantir uma melhor condição de saúde e de vida (COSTA; BAHIA; CONTI, 2007).

Os movimentos sociais que ocorreram na sociedade brasileira, principalmente o movimento feminista, contribuíram para a construção de novas políticas públicas a partir da década de 1980. Isso resultou na consolidação de leis e programas de saúde que se intensificaram em toda a década de 1990 e se estenderam até os anos 2000, pela formulação e execução de programas e estratégias de saúde pública voltados à atenção materno infantil (SANTOS NETO *et al.*, 2008).

A implantação do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), em 1984, significou uma conquista ao colocar em destaque que a saúde da mulher precisava ser abordada em todos os ciclos da vida e não apenas no período da gravidez. A proposta do programa considerava a necessidade de articulação das ações de pré-natal, assistência ao parto e puerpério, prevenção do câncer e de doenças sexualmente transmissíveis, assistência à adolescente, à menopausa e à anticoncepção (ALMEIDA, 2005).

O PAISM foi apenas o início de uma série de mudanças expressivas que ocorreram na reorientação do modelo assistencial médico-privatista vigente. As ações de saúde ainda eram elementares devido à lógica de financiamento do sistema voltada apenas à produtividade dos serviços (SANTOS NETO *et al.*, 2008).

No ano de 2000 foi implantado o Programa de Humanização do Pré-Natal e do Nascimento (PHPN), com o principal objetivo de reduzir as altas taxas de morbimortalidade materna, perinatal e neonatal no País (BRASIL, 2005a).

Após a implantação do PHPN, verificou-se que o programa não teve o alcance esperado, pois apresentou dificuldades no acesso aos serviços de saúde, falta de leitos, deficiência de recursos humanos, financeiros e materiais. Mulheres ainda relataram a incerteza de vagas nos hospitais e a preocupação com a peregrinação entre os serviços hospitalares (DIAS; DESLANDES, 2006; PARADA; TONETE, 2008).

Na busca pela melhoria da assistência materno infantil, o Ministério da Saúde lançou, em 2011, o programa Rede Cegonha. O Rede Cegonha é uma importante estratégia do Governo Federal, uma vez que objetiva a implementação de um novo modelo de atenção à saúde da mulher e da criança, que garanta acesso, acolhimento e resolutividade e reduza, dessa forma, os índices de mortalidade materno infantil (CAVALCANTI, 2010).

Diante do exposto, este trabalho teve como objetivo descrever a evolução da atenção à saúde materno infantil no Brasil, bem como dos programas desenvolvidos pelo Ministério da Saúde.

Metodologia

Trata-se de uma revisão de literatura sobre a evolução das ações e programas de atenção à saúde materno infantil no Brasil. O levantamento dos dados foi realizado em livros, *sites* do Ministério da Saúde, Legislações do Diário Oficial e artigos das bases de dados da Biblioteca Virtual em Saúde (BVS/Bireme), Medline e da Scientific Electronic Library (SciELO).

A busca foi realizada por meio do método integrado, com utilização dos seguintes descritores: redes de atenção à saúde, atenção primária à saúde, Rede Cegonha, Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher, humanização do parto, humanização do pré-natal e Sisprenatal. Delimitados os descritores, a seleção dos textos foi realizada por leitura exploratória, com o objetivo de conhecer o material, e, posteriormente, por leitura seletiva, na qual foram excluídos estudos regionais. Por fim, a leitura interpretativa, juntamente com a experiência profissional dos pesquisadores, permitiu um maior significado ao estudo.

Evolução da atenção à saúde materno infantil no Brasil

A história da saúde materno infantil no Brasil foi construída ao longo de várias décadas, recebeu diferentes terminologias e passou por várias gestões. Inicialmente, mulher e criança não ocupavam as posições que atualmente a sociedade e as políticas públicas lhes permitem e garantem (VICTORA *et al.*, 2011).

Entre 1937 e 1945, no governo de Getúlio Vargas, período denominado de Estado Novo, foi implantado o primeiro programa de defesa à saúde materno infantil do Brasil. Suas atividades eram realizadas pelo Departamento Nacional de Saúde do Ministério da Educação e Saúde da Criança (MES), que objetivava apenas normatizar o atendimento ao binômio mãe-filho e combater a mortalidade infantil, sem preocupação com as questões relacionadas à reprodução (BRASIL, 2011d).

Em 1940, Getúlio Vargas transferiu para o Departamento Nacional da Criança (DNCr) as responsabilidades relacionadas à saúde da mãe e da criança, sendo esse, então, o primeiro órgão criado para atender exclusivamente à saúde materno infantil (BRASIL, 2011d).

De acordo com Tyrrell (1997), Getúlio Vargas defendia que a reprodução humana era mais importante para a sociedade do que para o indivíduo, uma vez que o

motivo principal do Estado e da mulher era melhorar a raça humana com o objetivo de formar homens com condições cada vez melhores para auxiliar no crescimento e desenvolvimento econômico do País. Nesse sentido, toda assistência educacional, sanitária e médica voltada à mulher e à criança tinha por objetivo apenas a busca por uma Nação forte e rica.

Segundo Pereira (1999), para conseguir uma Nação forte e sadia, o DNCr deveria realizar ações para combater a mortalidade infantil, melhorar o pré-natal e voltar a educação para o estímulo a bons hábitos morais e higiênicos. Isso só seria possível por meio do reforço alimentar materno e infantil, do ensino da puericultura às mães, da distribuição de merenda escolar e do ensino de práticas de higiene.

Apesar das ações propostas pelo DNCr, o que se verificou foi a manutenção da pobreza, da exploração excessiva da força de trabalho, grave quadro sanitário e educacional e uma redução menor do que a almejada da mortalidade materno infantil (VIEIRA, 2003). Entretanto, mesmo não obtendo os resultados esperados, pode-se observar redução, mesmo que lenta, da mortalidade infantil¹, de 168 em 1000 nascidos vivos em 1930, para 150 em 1940 (IBGE, 1999), resultado da implantação de algumas políticas sanitárias nos centros urbanos nacionais.

Nessa época, a maior preocupação do governo era a redução da mortalidade infantil como estratégia para aumentar a população, sem se preocupar com a qualidade da reprodução humana e com as condições de saúde da mulher, que era vista apenas como fonte de reprodução e cuja função era voltada exclusivamente para a criação de braços fortes para servir o País, sem direitos pessoais, sociais e econômicos. Não havia um acompanhamento da sua saúde, nem mesmo durante a gravidez. O governo apenas incentivava a procriação em massa, sem fornecer as condições mínimas necessárias para um bom desenvolvimento gestacional.

Acreditava-se na orientação e responsabilização exclusiva da mãe e da família em relação ao autocuidado e ao cuidado com a criança. A intensificação da melhoria das práticas de higiene e educação sanitária seria suficiente para reduzir os índices de mortalidade infantil. Entretanto a implantação dessas práticas não foi capaz de atingir os objetivos esperados, e a superpopulação, até então estimulada, passou a ser mais um agravante para o precário quadro sanitário e econômico já existente no País.

¹ A taxa de mortalidade infantil é calculada da seguinte forma: número de óbitos de menores de um ano de idade, por mil nascidos vivos, em determinado espaço geográfico, no ano considerado (Datasus).

Em 1964, os militares assumiram o governo e, a partir desse momento, a saúde começou a ser vista de maneira individual e não como um fenômeno coletivo e com ações voltadas exclusivamente para a cura (NAGAHAMA; SANTIAGO, 2005).

No que se refere à atenção dada à saúde da mulher e da criança durante o militarismo, na década de 1975, houve a implantação do Programa de Saúde Materno Infantil (PSMI) (BRASIL, 1975). O PSMI tinha dois focos de atuação: o primeiro era a intervenção médica sobre o corpo feminino por meio do uso da cesariana e da esterilização como método contraceptivo preferencial, e o segundo era a redução da morbidade e mortalidade materna e infantil (SANTOS NETO *et al.*, 2008).

De fato, esse programa auxiliou na redução da taxa de mortalidade infantil, que passou de 100 em 1000 nascidos vivos em 1975, para 82,9 em 1980 (IBGE, 1999). No que se refere ao controle da natalidade por meio da esterilização feminina, esse programa também teve sucesso, uma vez que a taxa de fecundidade total apresentou redução. O índice que era de 6,2 filhos para cada mulher, em 1950, caiu, em 1970, para 5,8 e, em 1980, para 4,2 (VIEIRA *et al.*, 2002).

Apesar disso, os programas de saúde passaram a ser fortemente criticados pelo movimento feminista brasileiro, em função do aspecto reducionista que apresentavam. Assim, contribuiu-se para introduzir, na agenda da política nacional, questões como a desigualdade social entre homens e mulheres, sexualidade, dificuldades relacionadas à anticoncepção, doenças sexualmente transmissíveis e a sobrecarga de trabalho doméstico (ÁVILA; BLANDER, 1991).

Na tentativa de resolver os problemas sanitários e econômicos ocasionados pelo aumento populacional durante o governo anterior, é lançada, como estratégia principal, a esterilização feminina como método anticoncepcional. Nesse período, acreditava-se que a redução do número de habitantes seria a medida mais eficaz para melhorar as condições do País.

A atenção prestada à mulher passa a ter um caráter mais individual do que nas décadas anteriores, porém esse atendimento é fragmentado e restrito apenas ao ciclo gravídico, e a mulher permanece sem atenção durante todas as outras etapas de sua vida. A atenção destinada à criança ainda é voltada exclusivamente para o nascimento, ou seja, o que importava era o fato de ela ter nascido viva ou morta, e, a partir desse momento, ela recebia somente o atendimento curativo.

Foi durante o militarismo que o movimento feminista, impulsionado pela percepção das desigualdades sociais existentes entre os gêneros e pela fragmentação da assistência prestada à população feminina, iniciou a busca por estratégias capazes de mudar o quadro existente na época. As mulheres demonstraram, por meio de movimentos sociais organizados, sua insatisfação quanto à violência corporal sofrida em relação ao uso exagerado de cesarianas e

esterilizações. Difundiu-se o entendimento de que a prática de castração era apenas uma tentativa ineficaz de solucionar os problemas sociais existentes.

Diante dessas argumentações, em 1983, foi elaborado, pelo Ministério da Saúde, o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), com a publicação do documento “Assistência Integral à Saúde da Mulher: bases de ação programáticas”, em 1984. Esse programa foi uma das maiores conquistas do movimento feminista, resultante da mobilização das mulheres brasileiras em busca da cidadania, dos direitos e do acesso ao espaço público (BRASIL, 1983).

O PAISM foi o primeiro programa lançado pelo Governo Federal com o propósito de planejamento familiar no Brasil (BRASIL, 2011c). Tem seus princípios e diretrizes voltados para a orientação do atendimento integral à saúde das mulheres e inclui, em suas ações, atividades educativas, preventivas, de diagnóstico, tratamento e recuperação da saúde. Atende às necessidades clínico-ginecológicas, pré-natal, parto, puerpério, climatério, doenças sexualmente transmissíveis, câncer de colo de útero e mama (BRASIL, 1983; OSIS, 1998).

No âmbito das relações de mercado, o que mais contribuiu para proteger a saúde da mulher e da criança foi a Constituição Federal de 1988, que, em alguns de seus artigos, descreve os direitos reprodutivos adquiridos. Entre eles, destacam-se:

[...] o direito das presidiárias de permanecerem com seus filhos durante o período de amamentação; a proteção à maternidade e à infância; a licença à gestante sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias; a licença-paternidade nos termos fixados em lei; a assistência gratuita aos filhos e dependentes, desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas; a proteção especialmente à gestante e ao planejamento familiar (BRASIL, 1988) .

Apesar de o pré-natal estar presente no topo de todas as ações relacionadas à assistência da mulher, alguns problemas ainda ficaram pendentes, como o acesso ao serviço médico em algumas regiões do País, a qualidade da atenção, o vínculo entre o pré-natal e o parto, a humanização da atenção, a elevada taxa de mortalidade materna e altos índices de esterilização (COSTA, 1999).

O PAISM foi um dos maiores avanços na atenção à saúde da mulher e da criança. Constituiu um marco histórico de extrema importância para o Brasil, pois é a primeira vez que o governo deixa de pensar somente no tratamento individual e na cura de doenças e inclui, em seu programa, questões referentes à família. A esterilização deixou de ser o método contraceptivo mais usado e se passou a destacar a importância do planejamento familiar e de ações educativas de

prevenção à gravidez indesejada e doenças sexualmente transmissíveis. A relevância desse programa se torna ainda maior quando se destaca a proposta social de mudança para a integralidade da atenção à saúde da mulher, que passa a incluir a prevenção e o tratamento de agravos à saúde desde a adolescência até a terceira idade e não apenas durante o período gestacional.

Mesmo com a redução da taxa de mortalidade materna² de 68,9 óbitos para cada 100 mil nascidos vivos em 1980 para 45 óbitos em 1996 (RIPSA, 2004)³, o Brasil ainda permanecia com índices altíssimos de mortalidade materna quando comparado com os países desenvolvidos, uma vez que, nesses países, ocorriam menos de 10 mortes para cada 100 mil nascidos vivos.

Segundo Tyrrell (1997), após três décadas da implantação do PAISM, as condições das mulheres e crianças do nosso país ainda eram gravíssimas, tendo em vista a persistência dos altos índices de morbimortalidade materna e infantil.

Serruya, Cecatti e Lago (2004) relatam que essa política foi bem estruturada, mas não foi efetivamente implantada em todo o território nacional, e, apesar de proporcionar avanço expressivo dos direitos reprodutivos das mulheres brasileiras, sua implantação sofreu dificuldades políticas, financeiras e operacionais, o que impediu que o programa se transformasse, de fato, em agente transformador da saúde das mulheres.

Diante disso, em junho de 2000, foi lançado o Programa de Humanização no Pré-natal e Nascimento (PHPN), pela Portaria/GM nº 569, que teve como elementos estruturadores a humanização e o respeito aos direitos reprodutivos (BRASIL, 2000a).

O PHPN foi implantado com o objetivo principal de reduzir a morbimortalidade materna e neonatal, proporcionar atendimento humanizado e melhorar o acesso, a cobertura e a qualidade do acompanhamento do pré-natal, da assistência ao parto e puerpério das gestantes e do recém-nascido (SANTOS NETO *et al.*, 2008).

A atenção pré-natal e puerperal qualificada e humanizada implica a realização de condutas acolhedoras e sem intervenções desnecessárias; o acesso facilitado aos serviços de saúde que tenham ações que integrem todos os níveis da atenção;

² A taxa de mortalidade materna é calculada da seguinte forma: número de óbitos femininos por causas maternas, por 100 mil nascidos vivos, em determinado espaço geográfico, no ano considerado (Datusus).

³ Os dados da RIPSA são oficiais, ou seja, não corrigidos, o que pode ocasionar divergência com dados de outras fontes.

e a promoção, prevenção e assistência à saúde da gestante e do recém-nascido, desde o atendimento ambulatorial até o atendimento hospitalar para alto risco (BRASIL, 2005a). Além disso, promove o encorajamento de vínculos afetivos entre mãe e filho logo após o nascimento, e garante uma assistência segura, confiável e suave pelos profissionais durante todo o tempo em que ambos permanecerem na maternidade (SILVA; CHRISTOFFEL; SOUZA, 2005).

Entre as conquistas adotadas na humanização do parto e nascimento, está a Lei nº 11.108, de abril de 2005, que garante à parturiente um acompanhante durante o trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS (BRASIL, 2005b). A participação do acompanhante durante o processo de parturição envolve o apoio emocional, importante na medida em que compartilhar o momento do parto e nascimento com o acompanhante pode ser um facilitador do trabalho de parto para a parturiente.

Com a implantação do PHPN, o atendimento destinado à saúde da mulher passa a ter um enfoque diferenciado. Inicia-se uma preocupação com a qualidade do atendimento, estabelecendo a humanização como um dos princípios norteadores da assistência. A gestante, que até esse momento não tinha conhecimento em relação ao lugar em que daria à luz, tem agora o direito de saber qual é a maternidade de referência. Isso lhe dá maior segurança durante todo o período gestacional, uma vez que ela sabe qual instituição deve procurar caso necessite de atendimento. Ela passa a ter o direito de um acompanhante durante o pré-parto, parto e puerpério imediato. Isso proporciona à mulher maior conforto e segurança durante todo período de internamento. Outra novidade estabelecida pelo programa é o alojamento conjunto, ou seja, todo bebê que nascer com boas condições de saúde deve permanecer em contato com a mãe, durante todo o tempo e não somente durante a amamentação.

Para incentivar a implementação do PHPN pelos Municípios, o Governo Federal estabeleceu, dentro do próprio programa, incentivo financeiro de R\$10 para cada atendimento inicial à gestante, e de R\$ 40 na conclusão do pré-natal, porém esses valores só seriam repassados se os critérios mínimos estabelecidos pelo programa fossem cumpridos. Esses critérios são:

Realizar a primeira consulta de pré-natal até o quarto mês de gestação; garantir a realização dos seguintes procedimentos: no mínimo, seis consultas de pré-natal, preferencialmente uma no primeiro trimestre, duas no segundo trimestre e três no terceiro trimestre da gestação; uma consulta no puerpério, até 42 dias após o nascimento; exames laboratoriais: a) ABO-Rh, na primeira consulta; b) VDRL, um exame na primeira consulta e outro próximo à trigésima semana da gestação; c) Urina rotina, um exame na primeira consulta e outro próximo à trigésima semana da gestação [...] (BRASIL, 2000b, p. 6-7).

Para acompanhar, planejar e avaliar a qualidade do pré-natal e puerpério das mulheres inseridas no PHPN e monitorar o pagamento do incentivo financeiro, foi criado pelo Datasus um software denominado SISPRENATAL (Sistema Eletrônico para Coleta de Informações sobre o Acompanhamento das Gestantes Atendidas no SUS).

O SISPRENATAL foi desenvolvido para permitir o acompanhamento da gestante desde o início da gravidez até o puerpério. Cada município fica responsável por inserir os dados no programa e, se o procedimento é realizado de forma correta, é possível obter uma visão geral das condições de saúde da gestante e não apenas o número absoluto das consultas realizadas. Com a criação do SISPRENATAL foi possível fazer o monitoramento das gestantes em cada região do Brasil, o que facilitou o repasse financeiro de acordo com a necessidade de cada região.

A análise do PHPN, após uma década do lançamento, mostrou que o programa não teve a abrangência esperada, e manteve, em todo território brasileiro, cumprimento inferior das metas estabelecidas e um modelo biomédico de assistência (TREVISAN, 2002; COIMBRA, 2005; SILVA; CECATTI; SERRUYA, 2005).

Em 1995, foram registradas 1,2 consultas de pré-natal para cada parto realizado no SUS. Em dezembro de 2002, essa razão era de 4,4 consultas de pré-natal para cada parto. Mesmo com o aumento do número de consultas de pré-natal, a qualidade dessa assistência ainda permanecia ruim (BRASIL, 2011c).

As propostas estabelecidas pelo PHPN, de fato, parecia que seriam, por si sós, capazes de modificar o grave quadro de saúde da mulher e da criança brasileira e reduzir os altos índices de morbimortalidade materna e neonatal, mas, infelizmente, o que se observou foi apenas um aumento no número das consultas de pré-natal e não uma melhora significativa da qualidade da assistência. A humanização do atendimento ficou restrita aos grandes centros urbanos, permanecendo a maior parte da população feminina à mercê de um atendimento pouco resolutivo, limitado e pouco humanizado.

Com o reconhecimento de que a redução da mortalidade ainda era um desafio para o Brasil, em março de 2004 foi lançado, pela Presidência da República, o Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal, que tem como meta reduzir essas mortes em 5% ao ano. Seus princípios estão voltados para o respeito aos direitos humanos de mulheres e crianças; a consideração das questões de gênero, dos aspectos étnicos e raciais e das desigualdades sociais e regionais; a decisão política de investimentos na melhoria da atenção obstétrica e neonatal; e a ampla mobilização e participação de gestores e organizações sociais (BRASIL, 2004).

Outra preocupação do pacto é a alta taxa de cesarianas, que pode ser um motivo de complicações no parto. A cesariana representa 80% dos partos realizados via

planos privados de saúde e 26% no sistema público, o que equivale a uma taxa média de 40%. Essa situação coloca o País entre os líderes mundiais em frequência de cesariana (BRASIL, 2006). Essa intervenção, realizada de forma desnecessária, pode acarretar riscos de complicações como infecções, hemorragias e complicações anestésicas que contribuem para o aumento das taxas de mortalidade materna e podem gerar também complicações para o recém-nascido.

A cesariana, que teve sua prática estimulada em governos anteriores, tornou-se um grande problema de saúde pública e passou a ser desencorajada, dando prioridade para políticas de incentivo ao parto normal, para tentar corrigir os prejuízos causados pela epidemia de cesarianas. O Brasil ainda sofre as consequências causadas pelo incentivo a essa prática e tenta, através de novas políticas públicas, incentivar o parto natural, uma vez que, com as altas taxas de cesariana e de mortalidade materna e neonatal, pode-se sugerir que ambas estejam associadas, devido aos diversos riscos que essa prática cirúrgica oferece para a gestante e o bebê.

Nas últimas décadas, com o auxílio do governo e da sociedade, o Brasil progrediu muito no atendimento à mulher e à criança. Dados do Ministério da Saúde apontam que, entre o período de 1990 e 2010, o Brasil reduziu a Razão de Mortalidade Materna (RMM) de 141 para 68 óbitos maternos por 100 mil nascidos vivos, o que representa uma redução de 51% (BRASIL, 2011c). Em relação à mortalidade infantil, houve decréscimo de cerca de 40% desses óbitos nas últimas duas décadas. Em 1990, a mortalidade infantil era de 26,6 óbitos por 1000 nascidos vivos, e em 2010, de 16,2 óbitos por 1000 nascidos vivos. Apesar do esforço, os níveis da mortalidade permanecem elevados quando comparados com os níveis de outros países com semelhantes índices de desenvolvimento econômico (BRASIL, 2011d).

Como a morbimortalidade é um processo complexo e multifatorial, o Brasil ainda enfrenta muitos desafios para sua redução, entre eles, melhorar a qualidade do pré-natal e das ações de educação em saúde, permitir o acesso, no pré-natal, aos exames necessários, favorecer o conhecimento prévio da gestante do local do parto, fortalecer o atendimento à mulher e à criança no puerpério e o acompanhamento do desenvolvimento da criança (CAVALCANTI, 2010; BRASIL, 2011a).

É com o objetivo de vencer esses desafios e melhorar cada vez mais o atendimento à gestante e à criança, priorizando a atenção continuada à saúde, que o governo vem desenvolvendo novas estratégias de ações em relação à saúde materno infantil.

Redes de Atenção à Saúde: conceito e definições

Como estratégia para superar a fragmentação da atenção à saúde e aprimorar o funcionamento político-institucional do SUS, o Ministério da Saúde, o Conselho

Nacional de Secretários da Saúde (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), durante a reunião da Comissão Intergestores Tripartite, instituíram o posicionamento sobre as Redes de Atenção à Saúde. Posicionamento esse que está materializado na Portaria 4.279, de 30 de dezembro de 2010, pelas diretrizes para a organização da Rede de Atenção à Saúde no âmbito do SUS (BRASIL, 2010).

O planejamento político de redes é uma alternativa cada vez mais presente e está associada a maior flexibilidade, integração e interdependência entre organizações estatais, sociais e empresariais, constituindo saída para a crise contemporânea dos sistemas de atenção à saúde (FLEURY; OUVÉRY, 2007).

As redes de atenção à saúde têm como objetivo garantir a integralidade da atenção à saúde, a partir do gerenciamento de pontos de atenção e diagnóstico, com diferentes níveis de complexidade distribuídos em um território (PINHEIRO FILHO; SARTI, 2012). A integração dos cuidados consiste na coordenação durável das práticas clínicas destinadas a alguém que sofre com problemas de saúde e assegura a continuidade dos diferentes serviços requeridos (HARTZ; CONTANDRIOPOULOS, 2004).

Rede Cegonha

A partir da perspectiva de promover melhoria na assistência à saúde materno infantil, em 2011, o Ministério da Saúde lançou a Rede Cegonha, programa que foi normatizado pela Portaria nº 1.459, de 24 de junho de 2011. Essa estratégia tem como objetivo aplicar um novo modelo de atenção à saúde da mulher e da criança, com foco no parto, nascimento, crescimento e desenvolvimento da criança, garantia de acesso, acolhimento e resolutividade e a redução da taxa de mortalidade materna e neonatal (BRASIL, 2011e).

A Rede Cegonha tem como princípios o respeito, a proteção e a realização dos direitos humanos; o respeito à diversidade cultural, étnica e racial; o enfoque de gênero; a promoção da equidade; a participação e mobilização social; a garantia dos direitos sexuais e reprodutivos de mulheres, homens, jovens e adolescentes; e a compatibilização com as atividades das redes de atenção à saúde materna e infantil em desenvolvimento nos Estados (BRASIL, 2011f). Prevê ações para a ampliação e melhoria do acesso e da qualidade da assistência à mulher e à criança por meio da vinculação da gestante à unidade de referência para assistência ao parto e transporte, da realização de boas práticas de atenção ao parto e nascimento seguro e da atenção à saúde da criança de zero a 24 meses com qualidade e resolutividade. Essas ações estão inseridas em quatro componentes estruturantes da estratégia: Pré-Natal; Parto e Nascimento;

Puerpério e Atenção integral à Saúde da Criança; e Sistema Logístico, Transporte Sanitário e Regulação (BRASIL, 2011e).

Cada um desses componentes compreende uma série de ações de atenção à saúde, entre elas: oferecer o teste de HIV, sífilis e teste rápido de gravidez; orientar e ofertar métodos contraceptivos; fornecer o mínimo de seis consultas de pré-natal durante a gestação, exames clínicos e laboratoriais; garantir o direito de leite e de vinculação da gestante a uma determinada maternidade ou hospital público e vale-transporte ou vale-táxi até o local no dia do parto; qualificar os profissionais de saúde; criar centros de gestante e do bebê para a assistência à gravidez de alto risco; permitir o acesso ao pré-natal de alto risco em tempo adequado; oferecer o Samu Cegonha ao recém-nascido que necessite de transporte de emergência com ambulâncias equipadas com incubadoras, ventiladores neonatais; e promover ações de incentivo ao aleitamento materno (CARNEIRO, 2013).

A proposta do governo é disponibilizar 9,4 bilhões de reais para amparar os dois milhões de gestantes atendidas pelo SUS. Esse valor será aplicado na construção de uma rede de cuidados primários para a saúde da mulher e de crianças, com início do atendimento pela Amazônia e pela região Nordeste, locais que registram as maiores taxas de mortalidade materna e infantil no País (BRASIL, 2011g).

A Rede Cegonha é uma proposta do Governo Federal, mas caberá aos Estados e Municípios a sua aplicação. Até março de 2012, 24 estados haviam aderido ao programa (BRASIL, 2012a). Em setembro desse mesmo ano, o Ministério da Saúde divulgou que os estados do Rio Grande do Norte, Acre, Pernambuco e Mato Grosso seriam beneficiados com R\$ 92,9 milhões de recursos para qualificar e ampliar a assistência à gestante e ao bebê com a estratégia da Rede Cegonha. O Estado do Rio Grande do Norte terá R\$ 46,8 milhões; o Acre, R\$ 18,6 milhões; Pernambuco, R\$ 8,5 milhões; e Mato Grosso, R\$ 19 milhões (BRASIL, 2012b).

Durante a 2ª Reunião do Comitê de Mobilização Social, o Ministério da Saúde afirmou que, após um ano da fundação da Rede Cegonha, foram realizadas mais de 20 milhões de consultas para o pré-natal. São 133% a mais que os 8,6 milhões registrados em 2003. Isso significa a criação de ações qualificadas desde o pré-natal até a atenção ao parto, o nascimento, o resguardo e o desenvolvimento da criança até dois anos (BRASIL, 2012a).

Outra conquista obtida através da estratégia Rede Cegonha é a ampliação dos exames do teste do pezinho. Assim, a intenção é aumentar e qualificar os serviços e incluir, gradativamente, a ampliação do acesso aos exames, tratamentos e acompanhamentos de todas as doenças definidas no escopo do Programa Nacional de Triagem Neonatal – PNTN (BRASIL, 2012c).

A qualificação profissional também faz parte da estratégia da Rede Cegonha, pois os Ministérios da Saúde e da Educação lançaram o Programa Nacional de Residência em Enfermagem Obstetrícia (PRONAENF).

O programa planeja capacitar enfermeiros e obstetras para serem inseridos no SUS, nas regiões que aderiram à estratégia Rede Cegonha. O programa Pronaenf é uma ação que contribui com a Rede Cegonha, qualifica os enfermeiros para prestar um serviço humanizado e de qualidade para a criança e para mulher e capacita os profissionais a atuarem em diferentes momentos: pré-natal, parto, nascimento e pós-parto (BRASIL, 2012d).

A Rede Cegonha é, até então, o programa mais completo já elaborado pelo Governo Federal. Suas ações são voltadas para todas as etapas da vida da mulher e abrange estratégias que vão desde orientação em relação ao cuidado com o corpo, com o uso de métodos contraceptivos, atendimento da gestante, puérpera e recém-nascido, até ações voltadas ao atendimento da criança até dois anos de idade.

Consolida-se, aqui, a assistência ao parto humanizado e a capacitação de profissionais para exercerem suas funções de forma humanizada e eficiente. Outra grande conquista é a presença do pai durante todo o período gravídico, proporcionando confiança e segurança à gestante. No entanto, mesmo diante dos grandes avanços decorridos da criação da Rede Cegonha, percebe-se que esse programa pode ser considerado como uma junção dos programas anteriormente implantados acrescido de ações para o atendimento das necessidades atuais.

Considerações finais

Desde o início do século XX, a saúde materno infantil esteve presente nas ações de saúde pública com a implantação de diversos programas, que foram se consolidando ao longo dos anos. Esses programas apresentaram estratégias e evoluções, surgidas de acordo com as necessidades da época, no entanto, nem todas as ações foram positivas para o cenário materno infantil. Entre elas podemos destacar o incentivo à cesariana, procedimento que até hoje permanece com taxas muito altas em todo país e que contribui de forma negativa para a saúde da mãe e da criança.

É importante ressaltar que todos os programas já elaborados possuem um objetivo em comum; diminuir as taxas de morbimortalidade materna e infantil, com ações voltadas para esse propósito. De fato, houve redução nessas taxas, entretanto os índices ainda permanecem altos.

Diante dessas observações, levanta-se a hipótese da necessidade de real efetivação dessas políticas e do acompanhamento da qualidade do serviço

prestado. Mesmo com o grande avanço observado nos programas da última década e com a ampliação no número de atendimentos e consultas, não se pode afirmar que a qualidade dos serviços prestados é a mesma que a almejada. Dessa forma, sugere-se que estratégias voltadas para o acompanhamento da qualidade dos serviços sejam formuladas, para que se tenha o máximo possível de certeza de que as políticas elaboradas estão de fato sendo implantadas de forma eficiente.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, C. M. *O movimento da reforma sanitária: uma visão crítica*. In: CONGRESSO NACIONAL DA REDE UNIDA – 20 anos de parcerias na saúde e na educação, 6, 2005. Belo Horizonte. *Anais*. VI Congresso da Rede UNIDA, Belo Horizonte: Rede UNIDA, 2005. p. 25-32.

ÁVILA, M. B. E.; BANDLER, R. *A Contracepção no Brasil 1980-1990*. Recife: SOS Corpo, 1991. [Mimeo].

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Nacional de Saúde. Coordenação de Proteção Materno infantil. *Programa nacional de saúde materno infantil*. Brasília: Ministério da Saúde, 1975.

_____. Ministério da Saúde. *Programa de assistência integral à saúde da mulher*. Brasília: Ministério da Saúde, 1983.

_____. *Constituição Federal (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.p. 292.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria da Saúde. Portaria nº 569, de 1 de julho de 2000. Institui o programa de humanização no pré-natal e nascimento, no âmbito do sistema único de saúde. *Diário Oficial da União*; Poder Executivo. Brasília: Ministério da Saúde, 2000a.

_____. Ministério da Saúde. *Programa de humanização no pré-natal e nascimento: informações para gestores e técnicos*. Brasília: Ministério da Saúde, 2000b.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. *Pacto para a redução da mortalidade materna e neonatal*. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. *Pré-natal e puerpério: atenção qualificada e humanizada: manual técnico*. Brasília: Ministério da Saúde, 2005a.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria da Saúde. Lei nº 11.108, de 7 de abril de 2005. Garantir as parturientes o direito à presença de acompanhante durante o trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, no âmbito do sistema Único de Saúde. *Diário Oficial da União*; Poder Executivo, 2005b.

_____. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Saúde Suplementar. *Parto normal versus cesariana: o papel do Estado e das agências reguladoras*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria da Saúde. Portaria nº 4.279, de 30 de dezembro de 2010. Estabelece as diretrizes para a organização da Rede de Atenção à Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). *Diário Oficial da União*; Poder Executivo, 2010.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Área Técnica de Saúde da Criança e Aleitamento Materno. *Gestões e gestores de políticas públicas de atenção à saúde da criança: 70 anos de história*. Brasília: Ministério da Saúde, 2011a.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. *Política Nacional de Atenção Integral a Saúde da Mulher Princípios e Diretrizes*. Brasília: Ministério da Saúde, 2011b.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. *Saúde Brasil 2011: uma análise da situação de saúde e a vigilância da saúde da mulher*. Brasília: Ministério da Saúde, 2011c.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. *Saúde Brasil 2011: uma análise da situação e de evidências selecionadas de impacto de ações de vigilância em saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 2011d.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria da Saúde. Portaria nº 1.1459, de 24 de junho de 2011. Institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS - a Rede Cegonha. *Diário Oficial da União*; Poder Executivo, 2011e.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. *Manual prático para implementação da Rede Cegonha*. Brasília: Ministério da Saúde, 2011f.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção a Saúde. *Presidenta Dilma lança Rede Cegonha, com investimentos de R\$ 9,4 bilhões para atendimento a mães e bebês*. 2011g. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/releases/presidenta-dilma-lanca-rede-cegonha-com-investimentos-de-r-9-4-bilhoes-para-atendimento-a-maes-e-bebes>. Acesso em: 27 de maio de 2013.

_____. Ministério da Saúde. *II Reunião do comitê de mobilização social da rede cegonha*. 2012 a. Disponível em http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/BALANCO_REDECEGONHA_MARCO2012.PDF. Acesso em 24 de maio de 2013.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção a Saúde. *Mais de R\$ 92,9 milhões da rede cegonha para quatro estados*. 2012b. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/noticias-de-governo/mais-r-92-9-mi-da-rede-cegonha-para-quatro-estados>. Acesso em: 27 de maio de 2013.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria da Saúde. *Rede Cegonha amplia exames do teste do pezinho*. 2012c. Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/portalsaude/noticia/8402/162/rede-cegonha-amplia-3Cbr%3Eexames-do-teste-do-pezinho.html>. Acesso em 24 de maio de 2013.

_____. Ministério da Saúde. *Enfermeiros obstetras serão capacitados para assistência às mães e bebês*. 2012d. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/>

noticias/arquivos/2012/09/10/rede-cegonha-capacitara-enfermeiros-obstetras. Acesso em 23 de maio de 2013.

CARNEIRO, R. G. Dilemas antropológicos de uma agenda de saúde pública: Programa Rede Cegonha, personalidade e pluralidade. *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*, v.17, n.44, p.49-59, 2013.

CAVALCANTI, P. C. S. *O modelo lógico da Rede Cegonha*. 2010. 25 f. Monografia (Especialista) - Departamento de Saúde Coletiva do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2010.

COIMBRA, L.C. et al. Inadequate utilization of prenatal care in two Brazilian birth cohorts. *Brazilian Journal Of Medical And Biological Research*, v. 9, n. 40, p.1195-1202, 2005.

COSTA, A.M. Desenvolvimento e implantação do PAISM no Brasil. In: GIFFIN, K.; COSTA, S. H. (orgs.). *Questões da saúde reprodutiva*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999, p. 319-335.

COSTA, A. M.; BAHIA, L.; CONTE, D. A saúde da mulher e o SUS: laços e diversidades no processo de formulação, implantação e avaliação das políticas de saúde para mulheres do Brasil. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 75/76/77, p.13-24, dez. 2007.

DIAS, M. A. B.; DESLANDES, S. F. Expectativas sobre a assistência ao parto de mulheres usuárias de uma maternidade pública do Rio de Janeiro, Brasil: os desafios de uma política pública de humanização da assistência. *Caderno de Saúde Pública*, v. 22, n. 12, p. 2647-2655, 2006.

FERREIRA, C. E. C. *Avaliação da mortalidade materna a partir de dados censitários para o Brasil e regiões em 1980*. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/1988/T88V04A24.pdf>. Acesso em: 30 de maio de 2013.

FLEURY, S.; OUVERNEY, A. M. *Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

HARTZ, Z. M. A.; CONTANDRIOPOULOS, A. P. Integralidade da atenção e integração de serviços de saúde: desafios para avaliar a implantação de um "sistema sem muros". *Caderno de Saúde Pública*, v. 20, n. 2, p. 331-336, 2004.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Evolução e perspectiva da mortalidade infantil no Brasil. *Estudos e pesquisas informação demográfica e socioeconômica*, v. 1, n. 2, p. 19-22, 1999.

NAGAHAMA, E.; SSANTIAGO, S. M. A institucionalização médica do parto no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 10, n. 3, p. 651-657, 2005.

OSIS, M. J. M. D. Paism: um marco na abordagem da saúde reprodutiva no Brasil. *Caderno de Saúde Pública*, v.14, supl. 1, p. 25-32, 1998.

PEREIRA, A. R. A criança no Estado Novo: uma leitura na longa duração. *Revista Brasileira de História*, v. 19, n. 38, p.165-198, 1999.

PINHEIRO FILHO, F. P.; SARTI, F. M. Falhas de mercado e redes em políticas públicas: desafios e possibilidades ao Sistema Único de Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 17, n. 11, p. 2981-2990, 2012.

- RIPSA. Rede Interagencial de Informações para Saúde. *Indicadores e dados básicos*. Brasil, 2004. Disponível em: www.datasus.gov.br. Acesso em: 30 de maio de 2013.
- SANTOS NETO, E. T. et al. Políticas de Saúde Materna no Brasil: os nexos com indicadores de saúde materno infantil. *Saúde Sociedade*, v.17, n. 2, p.107-119, 2008.
- SERRUYA, S. J.; CECATTI, J. G.; LAGO, T. D. G. O programa de Humanização do Parto e Nascimento do Ministério da Saúde. *Caderno de Saúde Pública*, v. 5, n. 20, p.1281-1289, 20 maio, 2004.
- SILVA, J. L. P.; CECATTI, J. G.; SERRUYA, S. J. A qualidade do pré-natal no Brasil. *Revista Brasileira de Ginecologia e Obstetrícia*, v. 27, n. 3, p.103-105, 2005.
- SILVA, L. R.; CHRISTOFFEL, M.; SOUZA, K. V. História, conquistas e perspectivas no cuidado à mulher e à criança. *Texto Contexto Enfermagem*, v. 4, n. 14, p. 585-593, dez., 2005.
- TREVISAN, M. R. et al. Perfil da assistência pré-natal entre usuárias do Sistema Único de Saúde em Caxias do Sul. *Revista Brasileira de Ginecologia e Obstetrícia*, v. 24, n. 5, p. 293-299, jun., 2002.
- TYRRELL, M. A. R. Programas nacionais de saúde materno infantil: impacto social e inserção da enfermagem. *Ana Nery Revista de Enfermagem*, v. 8, n. 1, p.119-134, jul., 1997.
- VIEIRA, G. F. *A ação do Departamento Nacional da Criança no Estado Novo: Educação, Saúde e Assistência*. 2003. Dissertação (Mestrado) - UFRJ, Rio de Janeiro.
- VIEIRA, E. M. et al. Características do uso de métodos anticoncepcionais no Estado de São Paulo. *Revista de Saúde Pública*, v. 36, n. 3, p. 263-270, 2002.
- VICTORA, C. et al. Saúde de mães e crianças no Brasil: progressos e desafios. *The Lancet*, v. 2, n. 1, p. 32-46, maio, 2011.

Angélica Capellari Menezes Cassiano

Mestranda em Promoção da Saúde pelo Centro Universitário de Maringá, Paraná (UniCesumar).
Contato: angelicacapellari@hotmail.com

Edilaine Monique de Souza Carlucci

Mestranda em Promoção da Saúde pelo Centro Universitário de Maringá, Paraná (UniCesumar).
Contato: edilaine_carlucci@hotmail.com

Cristiane Faccio Gomes

Pós-Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), professora e orientadora do programa de mestrado em Promoção da Saúde do Centro Universitário de Maringá, Paraná (UniCesumar).
Contato: crisgomes@cesumar.br

Rose Mari Bennemann

Doutora em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (USP), professora e orientadora do programa de mestrado em Promoção da Saúde do Centro Universitário de Maringá, Paraná (UniCesumar).
Contato: rosemary@cesumar.br

RSP Revisitada

O mito da impessoalidade na redação oficial

José Augusto Guerra

Texto publicado na RSP, vol. 105, nº 1, de jan./abr. de 1970.

O texto da seção RSP Revisitada desta edição é de José Augusto Guerra, professor de Redação de Jornalismo da Universidade de Brasília, no início da década de 1970. O artigo trata da necessidade de compreender a correspondência oficial como mecanismo eficaz para comunicação. Guerra acredita que exista uma arte de comunicar, embora se cometam tantos erros ao se seguir normas de aço na redação. Ele cita Penteado (1964) ao listar os principais enganos na comunicação escrita: a força da tradição, o desejo de impressionar e o fato de não se pensar bem antes de escrever. Como principal exemplo de naturalidade, objetividade e eficiência no universo da linguagem oficial, Guerra cita os relatórios de Graciliano Ramos, na época em que era prefeito em Palmeira dos Índios, município do interior de Alagoas. Essas peças informativas clássicas entrariam para a história da redação oficial brasileira como exemplo de renovação e clareza da informação. O artigo, escrito no auge do Regime Militar, surpreende ao vir ao encontro da Lei nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação, promulgada em 2011. Essa legislação, tão democrática quanto os tempos atuais, prega a gestão transparente, objetiva e clara da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação, primando, sobretudo, por uma linguagem oficial de fácil compreensão para o cidadão comum.

Mais de um técnico em administração pública tem-se ocupado da linguagem com que no mundo dos memorandos, das cartas e dos ofícios os funcionários públicos se comunicam. Trata-se de uma arte, a da correspondência oficial, que obedece a umas tantas normas específicas, desde a escolha do papel, pelo tamanho e qualidade, às expressões que distinguem a autoridade em sua grandeza hierárquica. Isto sem falar nas fórmulas, por vezes inflexíveis, com que se inicia ou se termina qualquer documento.

Na verdade, a linguagem oficial, vasto mundo impresso em que se determina isto e aquilo, e isto e aquilo devem ser cumpridos, está a exigir mais de um estudioso e não só o técnico da expressão escrita.

Os manuais de redação

Os livros dos Srs. João Luiz Ney e Odacyr Beltrão¹, sôbre a correspondência oficial, como se fôssem manuais de consultas, oferecem uma visão geral do que é êsse universo da comunicação por escrito. Confessa o autor de **Prontuário de Redação Oficial** que não teve nenhuma intenção de escrever um livro. Tendo recebido a incumbência de organizar uma antologia de documentos oficiais, destinada às aulas de Português e Redação Oficial do então Departamento Administrativo do Serviço Público, isto num prazo curto de 20 dias, logo se entusiasmou com a tarefa. E do que seria simples apostila saiu um livro: “Não obstante a pressa que se impunha, o trabalho assumiu proporções além do plano preestabelecido para uma simples antologia e resolvi transformá-lo num manual ou prontuário de redação oficial”.

Por sua vez, o Sr. Odacyr Beltrão partiu de uma idéia que lhe serviu provavelmente de ponto de apoio para a elaboração do livro, já na 10ª edição. Diz em nota explicativa: “A Correspondência deixou de ser um todo isolado ou mero complemento das aulas de gramática formal, para situar-se definitivamente na Comunicação escrita.”

O tema pessoal

São livros rigorosamente técnicos. Mas as observações, as recomendações, os modelos que nêles se encontram a propósito do aspecto estilístico na correspondência oficial, mostram que os diversos documentos que a compõem – a ata, o atestado, o aviso, a carta, a circular, o contrato, o edital, a exposição de motivos, o memorando, a mensagem, o ofício, o parecer, o relatório, o requerimento e o telegrama – embora rigorosos em sua estrutura material, não dispensam certos requisitos de seus autores. Um dêles, dos mais importantes, seria o toque pessoal na maneira de expressar.

¹ Ney, João Luiz – **Prontuário de Redação Oficial** – Edição do DASP, Rio, 1955. Beltrão, Odacyr – Correspondência: Linguagem e Comunicação, Editora Atlas, São Paulo, 10ª ed., 1966.

Ora, êsse toque pessoal que se recomenda, na realidade, praticamente não é estimulado. Somos, por tradição, tão apegados à letra que ainda hoje se os governantes não recebem, ao fecho das exposições e ofícios, o beija-mão com que Vaz Caminha concluiu sua famosa carta a D. Manuel – “Beijo a mão de Vossa Alteza”² – continua-se a apresentar ou a renovar “os protestos da mais alta estima e distinta consideração”. Ainda que no corpo de um ofício trate-se de uma refutação a uma inverdade, com laivos de descompostura em têrmos cortesês ou um destampatório com tendência à polêmica, o fecho é sempre tão altaneiro que se fica em dúvida quanto à distinção, à estima, à consideração e, certamente, à razão dos renovados protestos.

Por que ainda nos espichamos nesses rapapés sonoros (que perderam muito a solenidade dos primeiros tempos), rapapés que tornam a prosa suntuosa nesses tempos de objetividade e concisão? Creio que não cabe exclusivamente ao técnico em redação oficial responder à pergunta. É um tema a que ainda nenhum MacLuhm ou Hayakawa se deteve em suas excogitações sôbre os destinos da comunicação humana na área administrativa. Na verdade, tão sério o problema do ponto de vista psicológico, que a ausência de um adjetivo honorífico, o lapso na troca de um **V. Ex^a** por **V. S^a**, uma falha datilográfica na margem direita (“a sagrada linha imaginária não pode ser passada – e que o datilógrafo se arranje como puder”, observa, com humor, o Sr. Odacyr Beltrão), têm provocado tempestades terríveis entre chefes e subordinados, e, não raro, dores de cabeça, amuos e lágrimas. Mais de uma datilógrafa certamente em suas memórias, se as escrevesse, teria o que contar, a propósito de incidentes provocados por erros ou omissões na feitura da correspondência oficial.

É certo que em nossa bibliografia temos um autor, dos melhores, que tocou no assunto numa linguagem didática que merece leitura e releitura. Refiro-me ao Sr. J. R. Whitaker Penteado³. No capítulo sôbre **A Arte de Escrever**, ao perguntar **Por que se escreve mal?**, responde, enumerando três razões: “1) a tradição; 2) o desejo de impressionar; 3) não sabemos pensar bem”. Evidente que êsses três itens se entrelaçam. Mas, com respeito à primeira das razões, diz o autor que ao gongorismo se deve debitar “essa linguagem pesada, repleta de analogias figurativas, vocabulário escasso e forma obscura”. E acrescenta: “Essa tradição de

² Cortesão, Jayme – **Cabral e as Origens do Brasil** – Edição do Ministério das Relações Exteriores, Rio, 1944.

³ Penteado, J. R. Whitaker – **A Técnica da Comunicação Humana** – Liv. Pioneira Editôra, São Paulo, 1964.

escrever mal cristalizou-se, na linguagem formal dos documentos públicos, petições e arrazoados” (pág. 220).

Na verdade, antes do gongorismo, em fins do século XVI, já houve quem embirasse com êsse palavreado dos documentos jurídicos, com a fina ironia de quem, sabendo escrever, repugnava-se com os trejeitos de qualquer prosa cheia de sinuosidades. Chamava-se Montaigne. Numa de suas anotações, comentou: “Por que nossa linguagem comum, tão cômoda e fácil, se torna obscura e ininteligível, quando empregada em contratos e testamentos? Por que os que se exprimem tão claramente quando falam ou escrevem, não acham jeito de não se confundir ou se contradizer em atos dêsse gênero?” Pelo prazer de tornar mais complicadas as coisas simples, concluía Montaigne: “É sem dúvida porque os príncipes dessa arte se aplicam com especial cuidado em escolher vocábulos solenes, frases artisticamente construídas, e tanto pesam cada sílaba, sutilizam cada termo, que nos embaraçam e embrulham na multiplicidade das fórmulas e das minúcias; e não mais distinguimos regras ou prescrições e não entendemos absolutamente mais nada”⁴.

Claro que a distância entre uma procuração, um contrato de compra e venda e um ofício, é enorme. Mas essa distância se torna curta e quase desaparece quando, fazendo-se abstração da estrutura dêsses documentos, passa-se a examiná-los do ponto de vista da expressividade. Ou melhor, da comunicabilidade. Sob êsse aspecto, tanto um ofício como um telegrama, uma exposição de motivos ou um parecer, podem tornar-se ininteligíveis porque redigidos em linguagem arresvada.

Em busca da comunicabilidade

É portanto, a comunicabilidade, um dos aspectos fundamentais da redação oficial. Em seu livro, o Sr. Odacyr Beltrão pede um lugar de relêvo para a composição epistolar, porquanto, “se o soneto anda em cárcere de aço, o ofício tem seu molde de ferro”. Mas reconhece que na linguagem oficial “há termos e expressões sem qualquer proveito prático e fechos extensos demais ou redundantes, quando não contrastam seus elementos” (pág. 43).

⁴ Montaigne, Michel de – **Ensaaios** – Trad. de Sérgio Milliet, Livro III, cap. 13, **Da Experiência**, Ed. Globo, Pôrto Alegre, 1961.

Embora professôres e técnicos reconheçam a pobreza a que tem chegado o estilo administrativo, numa época em que se fala tanto em comunicação, no tornar-se comunicável, na comunicabilidade, e noutras expressões, de tal modo que os novos profetas da automação parecem criar uma nova religião do homem com base no computador, êste nôvo deus, já reverenciado por Carlos Drummond de Andrade⁵, a linguagem oficial, por fôrça do hábito e da tradição, continua uniformizada em ruidosas expressões e fechos grandiloqüentes que, pelo excesso de impessoalidade, tanto pode conduzir alguém ao céu como jogá-lo nas profundezas do inferno.

Não tenho a intenção de sugerir ou mesmo insinuar que se vire pelo avêso a comunicação oficial. Mas seria de bom aviso que certas entidades tão empenhadas no aprimoramento dos esquemas da comunicação oficial, do ponto de vista tecnológico, meditassem sôbre uma idéia que, como colaboração, ofereço: a de se modificar a linguagem escrita da correspondência oficial, tornando-a mais conforme o pensamento e a fala.

Quando o Sr. Odacyr Beltrão citando **O Dirigente Industrial**, de março de 1960, concorda em que “um relatório bem escrito é aquêle que contém todas as informações e nenhum pormenor supérfluo” (pág. 173), isto nos lembra o que de Tchecov a Maupassant, de Machado de Assis a Hemingway vem-se afirmando sôbre a arte do conto: uma narrativa com o máximo de objetividade. Ou, mais particularmente, as recomendações que se fazem aos estudantes de jornalismo, para que sejam breves, escrevam frases curtas, utilizem o estilo direto, usem expressões que todos conhecem, e assim por diante⁶. De certo modo, que se faz quando se redige um ofício, uma ata, um aviso, uma circular, uma exposição de motivos, uma mensagem ou se emite um parecer, ou lavra-se uma sentença, senão transmitir uma informação ou dar uma opinião? Será conveniente que o redator, informando ou opinando seja claro, objetivo, sem redundâncias nem reticências. Imaginemos um simples aviso ou ordem de serviço em têrmos arrevesados. É provável que ninguém entenda o que está escrito ou que suscite tantas interpretações, quantos intérpretes do texto. Se formos um dia respigar na legislação vigente o que existe de incompreensível em artigos e parágrafos, quando não contraditório e conflitante, veremos que a clareza a que se referia Anatole

⁵ Andrade, Carlos Drummond de – Poema intitulado **Ao Deus Kom Unik Hassão**, *Jornal do Brasil*, Rio, 2º caderno.

⁶ A propósito dessas recomendações, Ernest Hemingway costumava dizer: “Essas regras foram as melhores que aprendi sôbre a arte de escrever. Jamais as esqueci. Nenhum homem de talento, que sente e escreve honestamente sôbre o fato que está querendo descrever, pode deixar de escrever bem se as observar”. Referia-se aos princípios de redação de notícias do *Star*, de Kansas City, onde trabalhou.

France, primeira, segunda e terceira virtudes do escritor, não se aplica apenas à literatura de ficção mas à arte de comunicar o que se pensa.

Dois relatórios famosos

Enquanto não amadurece a idéia de termos uma linguagem burocrática mais afim com a época atual - e é bom lembrar que a linguagem varia de acordo com a época - pois muito antes de Montaigne muita pena de pato se encarrapichou em contacto com a formulação protocolar, sugiro ao futuro renovador da linguagem oficial (que certamente será técnico renomado e a quem caberá, por decreto ou portaria, a incumbência de organizar grupo de trabalho para tão espetacular empresa) a leitura de dois documentos de um só autor: os relatórios do Prefeito Graciliano Ramos ao Governador Álvaro Paes, de Alagoas⁷.

Os relatórios, de 1928 e 1929, já estão incorporados à nossa história literária. O próprio Graciliano Ramos, em entrevista a Homero Senna⁸, narrou o que aconteceu. Não imaginava o Prefeito de Palmeira dos Índios que tais documentos provocassem tanto barulho. Eram simples exposições dando conta de uma simples administração municipal. Tomando conhecimento do primeiro relatório, Augusto Frederico Schmidt, então editor, entrou em contacto com Graciliano Ramos, pedindo-lhe que enviasse artigos para a imprensa. “Como não me interessasse fazer carreira no jornalismo, nem construir nome literário, recusei-me”, esclareceu mais tarde Graciliano. Mas, em vez de remeter artigos, enviou o romance **Caetés**, que certamente já estava há anos escrito. Acredite-se ou não no faro literário de Augusto Frederico Schmidt, a verdade é que Graciliano tinha na gaveta os originais de **Caetés** e – como diria Paulo Honório – encoivarava **São Bernardo**, aos sábados, à tarde, à sombra do oitão da matriz de Palmeira dos Índios.

Que há de renovador na linguagem do Prefeito Graciliano Ramos? Relatório é relatório. Os de Graciliano Ramos não fogem da perspectiva dos acontecimentos oficiais e oficiosos. “Apenas – disse a Homero Senna – como a linguagem não era a habitualmente usada em trabalhos dessa natureza, e porque nêles eu dava às coisas seus verdadeiros nomes, causaram um escarcéu medonho.”

⁷ Ramos, Graciliano – **Viventes das Alagoas** — Liv. Martins Editôra, São Paulo, 1962.

⁸ Senna, Homero – **República das Letras** – (Entrevistas) – Gráfica Olímpica Editôra, 2ª edição, Rio, 1968.

Vamos aos relatórios. A rigor, a introdução de ambos lembra o tratamento ascético da epistolografia da época dos descobrimentos. Na correspondência de Martim Affonso de Souza, Duarte Coelho e Tomé de Souza ao Rei de Portugal, logo após o vocativo **Senhor** (sem anteceder-lo do epíteto ilustre ou muito menos ilustríssimo), segue-se sem rodeios o que desejam expor⁹.

Em Graciliano Ramos, depois do **Exmo. Sr. Governador** no 1º Relatório e **Senhor Governador** no 2º Relatório, dispensando os preâmbulos tão usuais, o Prefeito inicia logo a narrativa e põe o leitor à vontade, numa linguagem que, percebe-se, nada tem de semelhante ao pomposo e nefelibático estilo administrativo. A proporção que o Prefeito narra o que fez e o que não fez, as ações e as omissões, em vez do escriba oficial apegado aos cânones, temos um discípulo de Montaigne discorrendo sobre as vantagens e desvantagens da administração, numa linguagem coloquial. Exatamente esse coloquial, temperado de finas observações sobre a vida social do Município, provocou certo escândalo. Porque, de fato, só faltou ao Senhor Prefeito designar pelos nomes os personagens cobradores de impostos, políticos, fazendeiros – figuras de proa de muitos episódios.

Quarenta anos passados ainda é válido o convite: quem vier a ler ou reler os relatórios de Graciliano Ramos observe os parágrafos iniciais:

No 1º Relatório, de janeiro de 1929:

Exmo. Sr. Governador:

Trago a V. Ex.^a um resumo dos trabalhos realizados pela Prefeitura de Palmeira dos Índios, em 1928.

Não foram muitos, que os nossos recursos são exíguos. Assim minguados, entretanto, quase insensíveis ao observador afastado, que desconheça as condições em que o Município se achava, muito me custaram.

No 2º Relatório, de janeiro de 1930:

Sr. Governador:

Esta exposição é talvez desnecessária. O balanço que remeto a V. Ex.^a mostra bem de que modo foi gasto em 1929 o dinheiro da Prefeitura Municipal de Palmeira dos Índios. E nas contas regularmente publicadas há

⁹ Tapajós, *História Administrativa do Brasil*, Vol. II – Edição do DASP, Rio, 1956.

pormenores abundantes, minudências que excitaram o espanto benévolo da imprensa.

Isto é, pois, uma reprodução de fatos que já narrei, com algarismo e prosa de guarda-livros, em numerosos balancetes e nas relações que os acompanharam.

Para o Prefeito Graciliano Ramos, traduzir em palavras o que já havia sido exposto antes, “com algarismo e prosa de guarda-livros”, seria provavelmente chover no molhado. Daí o inopinado da expressão inicial: “Sr. Governador: Esta exposição é talvez desnecessária.”

E por ser desnecessário transformar a “prosa de guarda-livros” noutra prosa ainda mais convencional, é que os relatórios resultaram numa narrativa a que não falta o pitoresco sublinhando as providências administrativas.

No Relatório de 28, começa por dizer que Palmeira dos Índios, Município de recursos pobres, não permitia trabalhos grandiosos. O principal, contudo, era “estabelecer alguma ordem na administração”. Alguma ordem, diz a autoridade, porque em Palmeira dos Índios quase todos mandavam. A meu ver, nenhuma “prosa de guarda-livros” (e, por extensão, de correspondente especialista em linguagem oficial) seria capaz de narrar essas dificuldades iniciais com traços de fino humor, onde o ritmo da frase é bem do escritor, já afiado na técnica da narrativa.

Havia em Palmeira inúmeros prefeitos: os cobradores de impostos, o comandante do destacamento, os soldados, outros que desejassem administrar. Cada pedaço do Município tinha a sua administração particular, com prefeitos-coronéis e prefeitos-inspetores de quarteirões. Os fiscais, êsses, resolviam questões de polícia e advogavam.

Que fazer? O nôvo Prefeito não esconde as dificuldades:

Para que semelhante anomalia desaparecesse, lutei com tenacidade e encontrei obstáculos dentro da Prefeitura e fora dela - dentro, uma resistência mole, suave, de algodão em rama; fora, uma campanha sôrna, oblíqua, carregada de bÍlis. Pensavam uns que tudo ia bem nas mãos de Nosso Senhor, que administra melhor do que todos nós; outros me davam três meses para levar um tiro.

Dos funcionários que encontrei em janeiro do ano passado restam poucos: saíram os que faziam política e os que não faziam coisa nenhuma. Os atuais não se metem onde não são necessários, cumprem as suas obrigações e, sobretudo, não se enganam em contas. Devo muito a êles.

E, arrematando, êste trecho muito semelhante aos solilóquios de Paulo Honório ou Luís da Silva, personagens de São Bernardo e Angústia:

Não sei se a administração do Município é boa ou ruim. Talvez pudesse ser pior.

A impessoalidade

Só isto, creio, é suficiente para se perceber até onde a linguagem de Graciliano Ramos difere da linguagem dos relatórios geralmente vazados em estilo administrativo. Pode-se objetar que, permitindo-se ao redator oficial certa liberdade de expressão, de modo a romper o “molde de ferro” da composição epistolar, corre-se o risco de, abandonando-se a impessoalidade do estilo administrativo, cair na subliteratura. Como nem todos possuem o jeito, o dom de escrever, a quebra dos cânones resultaria no renascimento de estilos que, escapando do convencional, tornar-se-iam excessivamente pessoais e desfigurariam, de certo, a objetividade do esquema epistolar administrativo, para o qual, segundo o Sr. João Luiz Ney, apenas três qualidades são necessárias: correção, clareza e concisão. A harmonia, a originalidade e o vigor, segundo o autor de **Prontuário de Redação Oficial**, são dispensáveis.

Nem tanto nem tão pouco. Nem a impessoalidade levada ao extremo, a ponto de se cristalizar em expressões que há muito perderam o viço, nem a liberdade irresponsável de querer transformar uma simples informação numa página de lances literários. De resto, quem está enfronhado nesses assuntos percebe que nem tudo no estilo administrativo é impessoal. Nada mais exige o toque pessoal para dizer e convencer, do que uma exposição de motivos ou a justificativa a projeto de lei. E nada menos convincente que um memorial ou um parecer em que, de alto a baixo, os lugares comuns reflitam a insensaboria, quando não a inépcia de quem, fora dos chavões, não sabe alinhar idéia. Pessoalmente, não dou excessivo crédito à impessoalidade. A meu ver, até mesmo um parecer de três linhas pode trazer a marca pessoal de quem o emite, sem o menor prejuízo para a redação oficial.

Estrutura e renovação

Ora, o Prefeito Graciliano Ramos não inovou a técnica dos relatórios (convém lembrar que se trata de documentos dos idos de 30), do ponto de vista estrutural. Após o preâmbulo, já citado, os diversos itens obedecem ao esquema expositivo tradicional, de acordo com os entretítulos: **Receita e Despesa – Poder Legislativo – Iluminação – Obras Públicas – Eventuais – Cemitério – Escola de Música –**

Funcionários da Justiça e da Polícia – Administração – Estrada de Fora – Terraplano da Lagoa – Dinheiro Existente, até o item final: **Conclusão**. O que tornou os relatórios famosos, hoje citados em qualquer conversa sobre a prosa de Graciliano Ramos, foi a arte de dizer, personalíssima, em cada item. Ao esclarecer, por exemplo, que a receita, em contos de réis, orçada em 50:000\$000 subiu a 71:649\$290, apressa-se em dizer que tais recursos

não foram sempre bem aplicados por dois motivos: porque não me gabo de empregar dinheiro com inteligência e porque fiz despesas que não faria se elas não estivessem determinadas no orçamento.

A propósito de **Despesas Eventuais**, em que justifica o gasto de alguns mil réis para uniformizar pesos e medidas, entra em considerações:

Os litros aqui tinham mil e quatrocentas gramas. Em algumas aldeias subiam, em outras desciam. Os negociantes de cal usavam tábuas para enganar o comprador. Fui descaradamente roubado em compras de cal para os trabalhos públicos.

Mas, realmente antológico é o registro dos gastos com o cemitério, em decorrência da relação entre o adjunto adverbial e o verbo:

No cemitério enterrei 189\$000 – pagamento ao coveiro e conservação.

Por fim o fecho em que, pelo estilo, se assemelha ao que de melhor se encontra na prosa de Graciliano Ramos:

Não favoreci ninguém. Devo ter cometido numerosos disparates. Todos os meus erros, porém, foram erros da inteligência, que é fraca.

Perdi vários amigos ou indivíduos que possam ter semelhante nome.

Não me fizeram falta.

Há descontentamento. Se a minha estada na Prefeitura por estes dois anos dependesse de um plebiscito, talvez eu não obtivesse dez votos.

No segundo relatório, entre informações com que justifica a aplicação da receita (a maior das preocupações do Prefeito Graciliano Ramos era não desperdiçar dinheiro), faz comentários, um deles sobre as condições da sede municipal, com observações de admirável riqueza sociológica:

Dos administradores que me precederam, uns dedicaram-se a obras urbanas; outros, inimigos de inovações, não se dedicaram a nada.

Nenhum, creio eu, chegou a trabalhar nos subúrbios.

Encontrei em decadência regiões outrora prósperas; terras aráveis entregues a animais, que nelas viviam quase em estado selvagem. A população minguada, ou emigrava para o sul do País ou se fixava nos municípios vizinhos, nos povoados que nasciam perto das fronteiras e que

eram para nós umas sanguessugas. Vegetavam em lastimável abandono alguns agregados humanos.

E o palmeirense afirmava, convicto, que isto era a princesa do sertão. Uma princesa, vá lá, mas princesa muito nua, muito madraça, muito suja e muito escavacada.

Favoreci a agricultura livrando-a dos bichos criados à-toa; ataquei as patifarias dos pequeninos senhores feudais, exploradores da canalha; suprimi, nas questões rurais, a presença de certos intermediários, que estravagam tudo; facilitei o transporte; estimulei as relações entre o produtor e o consumidor.

Estabeleci feiras em cinco aldeias. 1:157\$750 foram-se em reparos nas ruas de Palmeira de Fora.

Canafístula era um chiqueiro. Encontrei lá o ano passado mais de cem porcos misturados com gente. Nunca vi tanto porco.

Desapareceram. E a povoação está quase limpa. Tem mercado semanal, estrada de rodagem e uma escola.

Sòmente um escritor teria condições de transformar a linguagem fria dos números numa exposição a que hoje se recorre com o interêsse de quem busca, não o relatório de um romancista famoso, mas o relatório famoso de um ex-prefeito de cidadezinha do interior alagoano, que em sua curta passagem pela administração pública deixou a lição de como redigir documento oficial sem ficar emparedado pela redundância das frases feitas.

A vulgarização da palavra

Observa-se hoje como a incidência, o repisado numa formulação uniforme, seja no fecho, no corpo ou na introdução do documento, vem resultando na vulgarização da palavra, que termina perdendo seu sentido interior. Que os elementos de que se compõe, por exemplo, um ofício, sejam uniformizados, compreende-se. E que elementos são êsses? Elementos de identificação e que formam o “espelho” de um ofício, desde a indicação da sede da repartição (cabeçalho ou timbre), até, após a assinatura, o enderêço do destinatário e as iniciais do redator e do datilógrafo.

Conta o Sr. Odacyr Beltrão, no livro citado, que certa vez perguntaram a um aluno por que motivo êle se inscrevera no curso de correspondência com o nome de **Ilmo. José da Silva**. Êle respondeu: “Ora, professor, achei que podia usar isso, por que todos lá no escritório escrevem sempre **ilmo** isso, **ilmo** aquilo”. Esta

anedota mostra até que ponto estamos habituados ao chavão ou à impropriedade, embora muitos reconheçam – e cito o Sr. João Luiz Ney – que, embora existam algumas chapas na correspondência oficial, haja vista os fechos de cortesia, são “oficialmente impostas” (pág. 64).

Apesar de se reconhecer a necessidade de atualizarmos a linguagem oficial, a partir dos vocativos, ainda hoje o **Prezado Senhor** é expressão obrigatória mesmo quando êste **Senhor** a quem se dirige o remetente é um **ilustre** desconhecido. Provavelmente, devido ao abuso com que se usa o epíteto **ilustre** e seus derivados, é que há vários anos, no jornalismo, foi êle definitivamente banido. Ninguém é **ilustre** ou **ilustre** se torna numa notícia de jornal. No entanto, todos somos **ilustres** numa correspondência comercial, mesmo quando o banco nos avisa que se encontra para cobrança um título nosso, com vencimento em tal dia do mês passado.

Já estamos tão habituados a certas expressões – **Tenho a honra de comunicar a V. Exa.** – que o próprio vocábulo honra já perdeu todo o significado. Será uma honra comunicar a alguém uma rotineira ocorrência administrativa? E, quando se trata de comunicar, seria honroso solicitar de alguém alguma coisa, por vêzes uma simples informação?: **Tenho a honra de solicitar a V. Exa....**

Por que continuamos a insistir no **Apraz-me acusar o recebimento de** tal ofício, quando, muitas vêzes, a informação que se deve prestar não resulta (para sermos fiéis à derivação) em nenhum aprazimento? E, por que, noutros casos, o **Rogo a V. Exa. a gentileza de**, quando a rigor, não há rogo, mas ordem, determinação, e o não-cumprimento da gentileza resultará, inapelavelmente, em infringência das normas administrativas?

Não há requerimento expedido a qualquer repartição em que o requerente, humilíssimo, não deixe de apelar para que **V.Sa. se digne mandar pagar** ou **se digne autorizar a expedição de tal documento**. Para simples confronto, em termos de propriedade vocabular, vale a pena citar o texto de Vieira: “E David contava e contava por grande maravilha, que estando Deus tão alto, Se dignasse de olhar cá para baixo e pôr os olhos na Terra”¹⁰.

Já é tempo de se pensar numa atualização do chamado estilo oficial, tão desenhado, e de tão profunda falta de imaginação, que alguns candidatos consideram melhor decorar as fórmulas que aprimorar-se na técnica da narrativa.

¹⁰ Vieira – **Sermões**, Tomo IV, – **Sermão do Mandato** – Lello Irmãos Editôres – vol. II pág. 413.

Não vemos por que continuarmos presos a fórmulas já inexpressivas, quando, sem perda da cortesia e sem detrimento dos níveis hierárquicos, possuímos palavras e expressões mais atualizadas.

Parece, contudo, que algo de novo está surgindo e que terminará inclinando todo o esquema da correspondência oficial para um processo mais objetivo e nada redundante na expressão. Vêm causando surpresa os pronunciamentos do Presidente Emílio Médici, pela sua linguagem nada protocolar, nas mensagens e discursos que tem proferido. Fugindo do estilo convencional são documentos em que há fortes traços literários - de boa literatura que em nada prejudica o que quer que se deseje comunicar. Excelente começo, considerando-se principalmente a origem do exemplo, vindo do alto.

Resta-nos esperar que, desataviando-se a correspondência oficial dos moldes rotineiros, crie-se, enfim, um espírito de renovação na arte que, embora não devidamente valorizada exige, antes de tudo, uma prosa exata e enxuta, sem os atavios que a tornam inexpressiva exatamente por sua falsa e fátua grandiloquência.

RSP

Normas para os colaboradores

A Revista do Serviço Público (RSP) é editada pela ENAP. Publica trabalhos inéditos, no Brasil, de autores nacionais e estrangeiros, sobre Estado e Sociedade, Políticas Públicas e Gestão Pública.

Em março de 2014, a RSP passou a utilizar o Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER ou OJS). Portanto, as submissões de artigos devem ser feitas exclusivamente pelo sítio da Revista e seguir as instruções lá disponíveis:

<http://seer.ena.gov.br/index.php/RSP>

Condições para submissão

O trabalho submetido deve ser original e inédito, e não deve estar em avaliação para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em campo específico no sítio da Revista - *Comentários ao Editor*.

Declaração de direito autoral

A RSP adota a licença *Creative Commons* (CC) do tipo Atribuição – Uso Não-Comercial (BY-NC). Essa licença permite que outros remixem, adaptem e criem obra licenciada, sendo proibido o uso com fins comerciais. As novas obras devem fazer referência ao autor nos créditos e não podem ser usadas com fins comerciais, porém não precisam ser licenciadas sob os mesmos termos dessa licença.

Política de privacidade

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS Área-2A Brasília, DF – CEP 70610-900
Tel: (61) 2020 3327
E-mail: editora@ena.gov.br

AÇÕES PREMIADAS NO 18º CONCURSO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL

Este livro traz os relatos das 10 iniciativas premiadas no 18º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Iniciativa da ENAP, em parceria com o MP, o Concurso conta com o apoio, para as premiações, das embaixadas da França, da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e da Embaixada Real da Noruega. Ao longo de 18 anos, o Concurso tem cumprido seu objetivo de estimular a implementação de iniciativas inovadoras de gestão em organizações do Governo Federal; disseminá-las e valorizar servidores públicos que atuam de forma criativa em suas atividades.



CADERNO EIAPP – PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL EM CONTEXTO DEMOCRÁTICO: LIÇÕES DA AMÉRICA LATINA

O livro reúne textos sobre o restabelecimento e aprofundamento das instituições democráticas nos países da América Latina. Produzido por dirigentes e técnicos envolvidos com o planejamento governamental em seus países, as contribuições se distinguem pela atualidade e sentido prático. O objetivo é colaborar com o fortalecimento das instituições estatais responsáveis pelo planejamento estratégico, bem como resgatar o planejamento no ambiente da democracia.



CADERNO FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

O servidor público encarregado de trabalhar com licitações e contratações públicas deve observar os princípios da legalidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável. Na edição 36, dos Cadernos ENAP, o leitor encontrará orientações de como operar com a legislação pertinente ao tema e como aplicar sanções administrativas pelo descumprimento do contrato.



Para conhecer ou adquirir as Publicações ENAP, visite o site www.enap.gov.br

Cartão de aquisição de publicações

Para adquirir nossos periódicos, envie-nos este cartão preenchido através de fax ou correio juntamente com o comprovante de pagamento ou nota de empenho.

Nome/Instituição: _____

CPF/CNPJ: _____

Endereço: _____

Cidade: _____ UF: _____ CEP: _____

Telefone: _____ Fax: _____

E-mail: _____

Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 65 – 2014

Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Cadernos ENAP

8 9 10 11 12 13 14 15 16 17

18 20 21 22 23 24 25 26 27 28

29 30 31 32 33* 34 36

Preço unitário: R\$ 10,00

(*) Caderno 33 (2 volumes): R\$ 20,00

Outros

Formas de pagamento

Os interessados em adquirir as publicações ENAP poderão dirigir-se diretamente à sede da Escola em Brasília ou solicitá-las por fax ou pelos Correios, informando os títulos das publicações e endereço completo para entrega.

O pagamento pode ser realizado por meio de uma das formas a seguir:

1. Nas agências do Banco do Brasil:
 - Compareça ao caixa e solicite o depósito do valor das publicações na Conta Única do Tesouro Nacional, Agência 1607-1 Conta 170.500-8, informe seu CPF ou o CNPJ de sua instituição e o código identificador 11470211401288187.
 - Posteriormente, encaminhe o comprovante de depósito juntamente com o **Cartão de Aquisição** para a ENAP.
2. No sítio do Banco do Brasil (www.bb.com.br), por meio de transferência entre contas correntes (para clientes do Banco do Brasil):
 - Acesse sua conta.
 - Na guia “Transferências”, clique em “para Conta Única do Tesouro”.
 - Digite o valor total das publicações solicitadas.
 - No campo “UG Gestão finalidade”, digite o código identificador: 11470211401288187.
 - No campo CPF/CNPJ, digite o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Em seguida, prossiga com a transação normalmente, como se fosse uma transferência comum entre contas correntes.
 - Imprima o comprovante e encaminhe-o para a ENAP juntamente com o **Cartão de Aquisição**.
3. Nos terminais de autoatendimento do Banco do Brasil (para clientes do Banco do Brasil):
 - Na tela principal, selecione a opção “Transferência”.
 - Na próxima tela, selecione a opção “Conta corrente para Conta Única do Tesouro”.
 - Em seguida, digite o valor total das publicações solicitadas e teclae Ok.
 - Na próxima tela, digite no campo Identificador 1 o código 1147021140128818-7 e no campo Identificador 2 o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Prossiga normalmente com a transação, como uma transferência comum.
 - Encaminhe posteriormente o comprovante de transferência juntamente com o **Cartão de Aquisição** para a ENAP.
4. Enviar nota de empenho (com original anexado) em nome de: ENAP Escola Nacional de Administração Pública – CNPJ: 00.627.612/0001-09, UG: 114702, Gestão: 11401
5. Enviar por fax ou pelos Correios, a Guia de Recolhimento da União (GRU Simples) paga no Banco do Brasil com o valor das publicações. Acesse o link “Como adquirir” na página da ENAP para mais informações.

Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Tel: (61) 2020 3096 / 2020 3092 / 2020 3186 / 2020 3072 – Fax: (61) 2020 3178

CNPJ: 00 627 612/0001-09

www.ena.gov.br

publicacoes@ena.gov.br