

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PNAP/UAB
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Maria de Fátima Gueiral Figueiredo Maffei

**A GESTÃO PELA QUALIDADE IMPLEMENTADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO
DO RIO GRANDE DO SUL E O IMPACTO NA CULTURA ORGANIZACIONAL DA
INSTITUIÇÃO**

Maio, 2015

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PNAP/UAB
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Maria de Fátima Gueiral Figueiredo Maffei

**A GESTÃO PELA QUALIDADE IMPLEMENTADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO
DO RIO GRANDE DO SUL E O IMPACTO NA CULTURA ORGANIZACIONAL DA
INSTITUIÇÃO**

Trabalho de conclusão de curso de
Especialização apresentado como requisito
parcial para a obtenção do título de Especialista
em Gestão Pública.

Orientadora: Rosimeri Carvalho da Silva

Tutor: Felipe Amaral Borges

Maio, 2015

RESUMO

No serviço público, a partir da década de 90, fruto da Reforma do Aparelho do Estado que introduziu a administração gerencial na esfera pública, na busca por uma maior eficiência do aparelho estatal, as organizações públicas passaram a implementar tecnologias gerencias, dentre as quais destacamos a Gestão da Qualidade.

Referidas técnicas, no entanto, concebidas originariamente para a atividade privada, além de confrontarem-se com as especificidades da natureza da atividade pública, podem impactar no padrão de comportamento da organização e, por conseguinte, produzir mudanças em sua cultura organizacional.

Assim, o presente estudo descreve o processo de implantação da gestão da qualidade no âmbito do Ministério Público do Rio Grande do Sul e busca identificar possíveis mudanças na cultura desta organização.

Inicialmente, apresenta-se a evolução histórica do Ministério Público e a sistemática de implantação da Gestão da Qualidade na organização. Posteriormente, analisa-se os impactos provenientes do uso dessa tecnologia gerencial na cultura da organização.

Palavras-chave: Cultura Organizacional, Gestão da Qualidade, Qualidade.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEAF - Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

MARE- Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado

MP - Ministério Público

MPU - Ministério Público da União

MPE - Ministério Público dos Estados

MPF - Ministério Público Federal

MPT - Ministério Público do Trabalho

MPM - Ministério Público Militar

MPDFT - Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PROPAD – Projeto de Padronização e Organização Administrativa das Promotorias de Justiça

PQPA - Programa da Qualidade e Participação na Administração

PBQP - Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade

UCQ – Unidade de Certificação e Qualidade

UODI – Unidade de Organização e Desenvolvimento Institucional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
1.1	FORMULAÇÃO DO PROBLEMA	7
1.2	JUSTIFICATIVA	7
1.3	OBJETIVOS.....	8
1.3.1	Objetivo Geral	8
1.3.2	Objetivos Específicos	8
2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	9
2.1	DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	9
2.2	COLETA DE DADOS	9
3	DESENVOLVIMENTO DO CONTEÚDO	11
3.1	REVISÃO TEÓRICA	11
3.1.1	Administração Pública	11
3.1.2	Gestão da Qualidade	13
3.1.3	Transposição de técnicas da iniciativa privada no setor público	19
3.1.4	Cultura Organizacional	21
3.1.5	Gerenciamento da Cultura Organizacional	25
3.2	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	28
3.2.1	A Organização Ministério Público	28
3.2.2	A História do Ministério Público no Brasil	29
3.2.3	O Ministério Público dos Estados	32
3.2.4	O Ministério Público do Rio Grande do Sul	32
3.2.5	Planejamento do Ministério Público do Rio Grande do Sul	33
3.2.6	PROPAD – Projeto de Padronização e Organização Administrativa das Promotorias de Justiça	36
3.2.7	Gestão da Qualidade implementada pelo Ministério Público do RS	38
3.2.8	Forma de Implementação	39
3.2.9	Dificuldades/ facilidades durante o processo de implementação	43
3.2.10	Mudanças verificadas na cultura da organização	44
4	CONCLUSÕES/CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51
	APÊNDICE A	56

1 INTRODUÇÃO

No serviço público, a idéia de qualidade foi introduzida, em 1990, pela Reforma do Estado, momento em que a administração gerencial propugnava a melhoria da qualidade dos bens e serviços produzidos no País e, principalmente, a melhoria da qualidade de vida do cidadão. Para alcançar esses objetivos, diversas organizações públicas passaram a utilizar tecnologias gerenciais, dentre as quais se destaca a gestão pela qualidade.

A idéia de eficiência, por sua vez, foi introduzida no âmbito da Administração Pública pela Emenda Constitucional 19/98 que alterou o art. 37 da Constituição Federal de 88, assim estabelecendo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (BRASIL)

A introdução do princípio da eficiência, embora conceitualmente distinto do conceito de qualidade, exige que a Administração Pública minimize o uso de recursos para alcançar as metas definidas, estabelecendo uma relação entre os recursos aplicados e o produto final obtido. (LACOMBE, 2004 apud BERGUE, 2010, p. 39)

Para atingir tal objetivo, no âmbito da Administração Pública, a gestão pela qualidade aparece associada com a qualidade dos serviços e bens produzidos e também com a qualidade dos processos de trabalho. (BERGUE, 2011, p. 388)

Ressalta-se que a gestão pela qualidade é uma tecnologia gerencial originariamente concebida para a atividade privada e, além de confrontar-se com as especificidades da natureza da atividade pública, pode produzir mudanças no padrão de comportamento da organização e, por conseguinte, em sua cultura.

Segundo Johann (2004, p. 10) a cultura organizacional de uma empresa é uma espécie de personalidade coletiva que transparece na forma como as pessoas que nela trabalham se relacionam, tomam decisões, mantêm tabus e preconceitos, etc. (cultura comportamental) e também através de seus prédios, pela forma como as pessoas se vestem, pela tecnologia utilizada em seus processos e outros (cultura

material).

Bergue (2010, p. 41-61) sugere que, durante o processo de implementação das tecnologias gerenciais, há uma assimilação seletiva de elementos modernos e que a introdução de um programa de Gestão da Qualidade em uma organização pública é um fenômeno complexo que importa em transformações que se projetam na organização em diferentes níveis de profundidade e horizontes temporais.

Assim como outros órgãos públicos, o Ministério Público do Rio Grande do Sul é uma organização pública que tem implementado novas técnicas de gestão, tendo, inclusive, recebido premiação, no ano de 2013, nas categorias de Unidade e Eficiência da Atuação Institucional e Operacional, Profissionalização da Gestão e Tecnologia da Informação em evento do Conselho Nacional dos Ministérios Públicos. Desta forma, considerando que a implementação de novas técnicas de gestão pode afetar diversos aspectos de uma organização, neste trabalho, busca-se analisar de que maneira a gestão pela qualidade implementada pelo Ministério Público produziu impactos em sua cultura organizacional.

1.1 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Destarte, à luz desses elementos, propõe-se o seguinte problema de pesquisa:

De que modo a implantação da gestão de qualidade no Ministério Público do Rio Grande do Sul refletiu na cultura organizacional da instituição?

1.2 JUSTIFICATIVA

O estudo proposto poderá contribuir para que as organizações públicas em geral, na busca de novos métodos e práticas de gestão, em especial aquelas concebidas originariamente para a iniciativa privada, como a gestão pela qualidade, tenham ciência de que, dada as especificidades do setor público, a implantação de

tais ferramentas podem gerar mudanças no padrão de comportamento da organização.

Ainda, poderá contribuir para que as organizações públicas em geral, a partir da sistemática de implementação descrita, identifiquem quais os mecanismos utilizados pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul que favoreceram esse processo de mudança.

Para o Ministério Público do Rio Grande do Sul, o estudo poderá servir de instrumento de reavaliação dos mecanismos até então utilizados e colaborar com a melhoria contínua dos serviços prestados à sociedade.

1.3 OBJETIVOS

O estudo proposto tem os seguintes objetivos de pesquisa:

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar de que maneira a implantação da gestão da qualidade no Ministério Público do RS refletiu na cultura organizacional da instituição.

1.3.2 Objetivos Específicos

- a) descrever a história do Ministério Público do Rio Grande do Sul, enfatizando sua evolução;
- b) descrever o processo de implantação da gestão da qualidade pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul;
- c) analisar qual foi o impacto produzido pela gestão da qualidade na cultura organizacional do Ministério Público do Rio Grande do Sul.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

2.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

O estudo proposto caracteriza-se como uma pesquisa teórico-empírica, de natureza qualitativa, com objetivo descritivo explicativa.

Segundo Zanella (2009, p.75), a pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento chave: os estudos qualitativos têm como preocupação básica o mundo empírico em seu ambiente natural.

Diante da problemática apresentada, a pesquisa tem o objetivo de descrever as ações de qualidade implementadas pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul e, ao mesmo tempo, analisar de que maneira a cultura organizacional dessa Instituição foi modificada após a implementação dessa técnica de gestão.

Considerando que o problema de pesquisa refere-se à maneira como a implantação da gestão de qualidade no Ministério Público do Rio Grande do Sul refletiu na cultura organizacional da instituição, o tipo de pesquisa adotado é o estudo de caso.

Nesse tipo de pesquisa, onde se busca conhecer em profundidade a realidade de uma organização, a característica principal é a profundidade de estudo (ZANELLA, 2009, p. 86). Segundo Godoy (1995, p. 25), “o estudo de caso tem se tornado a estratégia preferida quando os pesquisadores procuram responder às questões “como” e “porquê” certos fenômenos ocorrem [...]”.

2.2 COLETA DE DADOS

Tendo em vista o problema de pesquisa proposto e o tipo de pesquisa adotado, ou seja, estudo de caso, as técnicas de coleta de dados utilizadas na pesquisa são a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e aplicação de questionários.

Segundo Gogoy (1995, p. 26), no estudo de caso, os dados são coletados por meio de diversas fontes de informações, sendo a observação e a entrevista as técnicas fundamentais.

Para descrever a história do Ministério Público do Rio Grande do Sul enfatizando sua evolução e discorrer sobre seus valores culturais, será necessário recorrer à pesquisa bibliográfica.

Para atender aos demais objetivos propostos, será necessário ter acesso a documentos da Instituição, tais como relatórios, questionários, manuais, etc. Tais documentos são indispensáveis para descrever as ações de qualidade implementadas pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul.

Embora a literatura considere a entrevista uma das técnicas fundamentais para coleta de dados no estudo de caso, em razão da exigüidade do prazo, optou-se por um questionário de respostas abertas constituído de perguntas que buscam avaliar a opinião de integrantes da equipe de qualidade da Instituição acerca dos pontos fortes e fracos na implantação das ações de qualidade bem como as principais mudanças ocorridas na Instituição a partir da implementação de tais ações, em especial, eventual mudança na cultura da organização pesquisada, considerados os elementos de valores e crenças.

A vantagem de optar pelo questionário como forma de coleta de dados, segundo Zanella (2009, p. 113), é que, além de poder ser enviado em meio digital ou realizado por telefone, permite ao respondente expor sua opinião conforme sua disponibilidade de tempo e garante o anonimato das respostas.

Todavia, a aplicação do questionário em substituição à entrevista impossibilita esclarecimentos por parte do pesquisador caso haja dúvidas no preenchimento do questionário, o que, no caso em tela, se mostra pouco provável tendo em vista que o público-alvo é formado por integrantes da equipe de implantação da gestão da qualidade na Instituição, que detém pleno domínio do assunto abordado.

O questionário foi respondido por três servidores, todos com mais de 30 anos de idade, que trabalham na Instituição há pelo menos 10 anos. Um dos respondentes é Assessor Administrador e os outros dois, Agentes Administrativos, sendo que todos são Coordenadores de Unidade, dois titulares e um substituto.

3 DESENVOLVIMENTO DO CONTEÚDO

3.1 REVISÃO TEÓRICA

3.1.1 Administração Pública

De acordo com Di Pietro (1999, p.54) apud Bergue (2011, p. 21), a administração pública pode ser definida em sentido subjetivo ou formal e em sentido objetivo ou material. Em sentido formal, ela designa os entes (pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos) incumbidos de exercer a função administrativa. Em sentido objetivo, ela designa a natureza da atividade exercida pelos entes públicos.

No campo das políticas públicas e das ciências sociais, há a tendência de considerar a administração pública como fenômeno social, destacando as aproximações e os distanciamentos em relação aos organismos do setor privado, tendo em vista que isso afeta, em diferentes níveis, a gestão e o sistema de gestão dessas organizações. (BERGUE, 2011, p. 22-23)

Ramió (1999, p. 38-39) apud Bergue (2011, p. 22) diferencia a administração pública nos seguintes aspectos:

- a) é uma organização complexa pela diversidade funcional e estrutural;
- b) existência de interdependência entre política e administração;
- c) não existe correlação direta entre as atividades da administração pública e o aporte de recursos financeiros, o que dificulta medir a eficiência da ação administrativa;
- d) a dinâmica organizacional está limitada aos padrões normativos;
- e) as organizações públicas têm certa garantia de financiamento;
- f) é difícil identificar com precisão o produto do setor público e construir indicadores para medir sua eficiência e eficácia;
- g) existência de diferentes categorias profissionais, que requerem diferentes processos e estruturas.

Assim, no que tange a definição da Administração Pública, importante

considerar a interface entre diferentes campos de estudo, entre elas a administração, a ciência política, a sociologia e a filosofia, bem como os momentos históricos que influenciam as organizações públicas. (BERGUE, 2011, p. 24)

Coelho (2009, p.13) salienta que a extensão dos poderes do Estado e o papel da Administração Pública na sociedade são temas que suscitam controvérsias e não se pode falar de consenso ou da existência de uma posição dominante. O autor salienta que,

por se tratar de questões que emanam do âmago da reflexão e da prática políticas formulações que venham a ser produzidas a respeito carregarão, sempre, um forte viés ideológico, alimentadas por diferentes visões de mundo, concepções e valores dos quais todos os indivíduos das sociedades são portadores. (COELHO, 2009, p.13)

De acordo com o sociólogo alemão Max Weber apud Coelho (2009, p. 17), nas sociedades tradicionais, antes do desenvolvimento pleno do capitalismo nas sociedades ocidentais, predominava a administração patrimonial, onde os negócios públicos eram geridos como se fossem assuntos privados dos governantes.

Segundo Dasso Junior (2006, p. 226), entre 1500 a 1930, a Administração Pública brasileira foi caracterizada pelo patrimonialismo e, entre as décadas de 1930 e 1980, o Estado atuou diretamente na economia, tendo sido o responsável por fornecer a infraestrutura física e financeira necessárias para a industrialização. (DASSO JUNIOR, 2006, p. 222) Assim, com o desenvolvimento do capitalismo e formação do Estado Moderno, se desenvolveu a administração burocrática, caracterizada por uma série de procedimentos administrativos, baseados na legalidade dos atos, na impessoalidade das decisões, no profissionalismo dos agentes e na previsibilidade da ação estatal. (COELHO, 2009, p.17)

Na década de 1990, após as “crises do petróleo” dos anos 1970 e a “década perdida” para a economia brasileira dos anos 1980, que contribuíram para fomentar a crise fiscal e o aumento da dívida externa, o Estado, protecionista e intervencionista, foi declarado em crise. Aliado a crise do Estado intervencionista, a pressão gerada por novas demandas sociais na fase de pós-ditadura militar, a busca pela transparência da Administração Pública e o aumento da participação e do controle da sociedade favoreceu o acolhimento do discurso ultraliberal e a “reforma do Estado” se mostrava inevitável. (DASSO JUNIOR, 2006, p. 223)

Em 1994, com a vitória de Fernando Henrique Cardoso na eleição presidencial, Luiz Carlos Bresser Pereira foi convidado para assumir o Ministério da

Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) e, no início de 1995, apresentou as primeiras idéias sobre a reforma da Administração Pública: atenuar a estabilidade no emprego dos servidores públicos, utilizar o setor privado como modelo, usar organizações públicas não-estatais para prestar serviços públicos sociais e científicos, etc. (DASSO JUNIOR, 2006, p. 232)

O “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (PDRAE) foi o documento orientador que propôs um novo modelo para a Administração Pública brasileira baseado nos princípios da “Nova Gestão Pública”. Foi anunciada a necessidade de implantar o modelo de “Estado regulador” no Brasil e para fazê-lo, afirmou que era necessário “viabilizar a implementação de uma Administração Pública de caráter gerencial” (MARE, 1995, p.07 apud Dasso Junior, 2006, p. 240).

Dasso Junior (2006, p. 244) menciona que o fato dos conceitos relativos aos setores público e privado serem conduzidos como se fossem a mesma coisa foi elemento importante do modelo gerencial, embora não tenha sido uma novidade trazida pela “Nova Gestão Pública” e, a forma de controle, deveria deixar de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados.

Assim, segundo Dasso Junior (2006, p. 245), no modelo gerencial, o relevante está concentrado nas metas, nos números, na quantidade, e na lógica da produtividade, ou seja, nos resultados finais.

3.1.2 Gestão da Qualidade

O conceito de qualidade, ao longo da história, sofreu diversas mudanças e foi evoluindo para se adequar às tecnologias que foram sendo desenvolvidas. Para compreender o significado do termo qualidade nos dias de hoje, é necessário retrocedermos no tempo e analisarmos suas definições em conjunto com o contexto em que ele está inserido.

Durante a Revolução Industrial e o início da fabricação de produtos em série, surgiu a necessidade de padronizar as partes que compunham o produto. Nessa época, surgiram os trabalhos de Frederick Taylor e, nesse contexto, o conceito de qualidade se associou a idéia de conformidade do produto ao padrão estabelecido.

A preocupação com a qualidade, no sentido mais amplo da palavra, começou na década de 20, com Walter Shewhart que, pesquisando sobre a variabilidade encontrada na produção de bens e serviços, criou os gráficos de controle, ferramenta capaz de distinguir as causas especiais e comuns. Segundo a teoria de Shewhart, para gerenciar um processo de forma econômica, bastaria mantê-lo sob controle estatístico. Os gráficos de controle de Shewhart são considerados o marco da moderna prática da qualidade. (LORENZ et al., 2011, p. 26)

Após a 2ª Guerra Mundial, os trabalhos de Edwards Deming e Joseph Juran começaram a ganhar destaque e apoiaram o Japão em seu processo de reconstrução. Deming disseminou o uso de ferramentas estatísticas e, Juran, a aplicação do controle da qualidade como técnica de gestão.

Deming teve importante participação na história da recuperação japonesa compartilhando o que ele chamava de “reação em cadeia”: a melhoria da qualidade leva à redução dos custos (menos retrabalho, menores atrasos, melhor uso de equipamentos); isso aumenta a produtividade, conquista mercados (devido à melhor qualidade e menor preço), faz com que a empresa permaneça no negócio e gere empregos. (LORENZ et al., 2011, p.30)

Juran definiu qualidade como sendo a “adequação ao uso pelo cliente”. Defendia o envolvimento da alta direção na gestão da qualidade e a melhoria da qualidade através de sucessivos projetos, ano após ano.

A partir dos anos 70 e 80, a idéia de prevenção foi incorporada ao conceito de qualidade e outros pensadores, tais como Feigenbaum, Crosby e Taguchi introduziram importantes elementos no desenvolvimento da qualidade.

Armend Feigenbaum é reconhecido pelo controle total da qualidade. Segundo ele, qualidade é um processo que envolve a tudo e a todos na organização e exige liderança continuada. O controle total da qualidade é um sistema eficiente que integra os esforços para desenvolvimento, manutenção e melhoria da qualidade dos diferentes grupos de uma organização, de modo a permitir que marketing, engenharia, produção, manutenção e serviços atinjam níveis mais econômicos que possibilitem a plena satisfação do cliente. (FEIGENBAUM, 1994, apud LORENZ et al., 2011, p. 37)

Por sua vez, Philip Bayard Crosby, definiu qualidade como conformidade com os requisitos. Foi ele quem popularizou o conceito de “zero defeito” e a tese de que

qualidade não custa caro, pelo contrário, que ela é gratuita e muito lucrativa. (CROSBY, 1999, apud LORENZ et al., 2011, p. 39)

Não se pode descartar a importância de Genichi Taguchi para a qualidade. Ele é considerado o pai da engenharia da qualidade e, segundo sua teoria, qualidade estaria relacionada com a perda financeira gerada por um produto. A baixa qualidade representa uma perda adicional e a robustez de um processo ou produto o torna menos sensível às variações que são difíceis de controlar ou que não são controláveis. (LORENZ et al., 2011, p. 38)

Importante mencionar também que determinadas normas, filosofias e programas voltados à garantia da qualidade também influenciaram na evolução da definição do termo qualidade. Dentre essas, podemos citar a filosofia Lean que propôs a simplificação do trabalho, o programa Seis Sigma e as normas ISO 9000 que definiu qualidade como sendo o grau no qual um conjunto de características inerentes satisfaz a requisitos. (LORENZ et al., 2011, p. 26-27)

No século XXI, o conceito de qualidade passou a ser mais abrangente e, segundo Lorenz et al. (2011, p. 27), passou a enfatizar os seguintes aspectos:

1. necessidade do comprometimento, conhecimento, participação ativa da liderança em relação à melhoria contínua da qualidade, considerando essa melhoria como um processo que nunca terminará;
2. o estabelecimento, por seus líderes, de uma visão de futuro e de estratégias e objetivos que conduzam a organização em direção a essa visão, com ética, constância de propósitos e valores reconhecidos pela sociedade, corrigindo o rumo e mudando a cultura quando necessário;
3. o atendimento equilibrado dos anseios de todas as partes interessadas de uma organização, que deve pautar suas ações pelos princípios da sustentabilidade e pela busca da geração de valor para todos;
4. o envolvimento dos empregados de todos os níveis funcionais, que assim contribuirão efetivamente para a inovação e a invenção, fatores que garantirão a perenidade da organização;
5. a implantação de um sistema de gestão que sustente o processo de melhoria contínua, propicie por seus documentos uma linguagem comum e participe ativamente da caminhada da organização rumo à excelência da gestão;
6. o conhecimento dos processos objetivando a redução da sua variabilidade, o entendimento dos riscos a eles associados e a minimização de perdas;
7. a utilização de ferramentas estatísticas avançadas, que induzam o aprendizado e apoiem a tomada de decisão, e de abordagens estruturadas para a solução dos problemas, porém sempre privilegiando a prevenção.

No serviço público, a idéia de qualidade foi introduzida, em 1990, pelo Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), considerado o embrião dos Programas de Qualidade nessa área. Esse programa, embora não tenha conseguido os mesmos resultados verificados na indústria, foi responsável pela sensibilização das organizações públicas quanto à necessidade de implantação de programas de qualidade no setor. (BRASIL, 1997)

Todavia, foi a partir do Programa da Qualidade e Participação na Administração (PQPA), desenvolvido no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que a implantação da Qualidade na Administração Pública foi destacada como importante instrumento para a eficiência do aparelho estatal, aliada imprescindível para a melhoria da qualidade dos bens e serviços produzidos no País e, principalmente, para a melhoria da qualidade de vida do cidadão. (BRASIL, 1997)

A administração pública gerencial, conforme descrito em Brasil (1998), buscava responder tanto às novas circunstâncias do mundo atual, onde os papéis e as formas de atuação do Estado estavam sendo revistas, como atender às exigências das democracias de massa contemporâneas, em que a funcionalidade e o poder das burocracias estatais vinham sendo crescentemente questionados. A administração gerencial procurou renovar a administração burocrática e, tinha como diretrizes:

- a descentralização política, transferindo recursos e atribuições para os níveis regionais e locais;
- a descentralização administrativa, por meio da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- a adoção de formatos organizacionais com poucos níveis hierárquicos, ao invés das estruturas piramidais;
- a flexibilidade organizacional, em lugar de estruturas unitárias e monolíticas, compatível com a multiplicidade, a competição administrada e o conflito;
- a adoção do pressuposto da confiança limitada em substituição à desconfiança total em relação aos funcionários e dirigentes;
- o controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- a administração voltada para o atendimento do cidadão e aberta ao controle social. (BRASIL, 1998)

Na Reforma Gerencial, o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública serviu de principal instrumento para a mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial e foi responsável por promover a revolução nos valores estabelecidos no plano político-filosófico para implementação de um novo modelo de Estado. (BRASIL, 1997)

Conforme Ferreira (2009, p.2), a Reforma Gerencial renovou os paradigmas da administração pública brasileira e exigiu a busca de novos métodos e práticas de gestão. “Desde então, passou-se a buscar construir um Programa de Qualidade no serviço público que estivesse alinhado com as novas propostas, onde as organizações públicas tivessem foco em resultados e no cidadão.” (FERREIRA, 2009, p.2)

Ressalta-se que o setor público, conforme afirma Bergue (2011), não ficou alheio ao movimento da gestão pela qualidade, não somente pelos programas de gestão instituídos com esse objetivo, mas pelo conceito introduzido na Constituição Federal através da Emenda Constitucional 19/98, mais especificamente o art. 39, § 7º e art. 37, § 3º, inciso I.

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. [...]

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no **desenvolvimento de programas de qualidade** e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade. (grifo nosso)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** [...](grifo nosso)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da **qualidade dos serviços**; (grifo nosso) (BRASIL, 1988)

Importante frisar que, dada às diversas acepções do termo qualidade, as

definições clássicas desenvolvidas pelos pioneiros e orientadas para o campo privado não respondem às necessidades do setor público (OVRETVEIT, 2005 apud BERGUE, 2011, p. 387)

Segundo Bergue (2011, p. 387) a definição pioneira de qualidade no setor público brasileiro guarda identidade com o conceito de eficiência, explicitada pela noção de otimização e está relacionada com o senso de melhoria contínua. Ipea (2008) e Moraes (2001, p. 38) apud Bergue (2011, p. 387) diz que:

Qualidade do serviço público é, antes de tudo, qualidade de um serviço, sem distinção de ser prestado por instituição de caráter público ou privado; busca-se a otimização dos resultados pela aplicação de certa quantidade de recursos e esforços, incluída, no resultado a ser otimizado, primordialmente a satisfação proporcionada ao consumidor, cliente ou usuário. [...] Outra característica básica da qualidade total é a melhoria permanente, ou seja, no dia seguinte, a qualidade será ainda melhor.

Referido autor, destaca, ainda, o conceito de qualidade com enfoque no processo:

É a qualidade com que as atividades que compõem um processo são executadas, em termos de tempestividade (no momento e tempo certos) e de adequação à obtenção os resultados que se pretende alcançar através daquele processo. Está diretamente associada à eficiência com que as atividades que compõem um processo são executadas. [...] Qualquer organização operante é um conjunto de atividades que podem ser compostas em processos, ou seja, é um conjunto de processos. A eficiência com que são estes combinados ou articulados entre si, considerando-se-lhes a meta traçada, define a qualidade da organização ou da gestão. (IPEA, 2008, p. 8-9 apud BERGUE, 2011, p. 388)

Assim, Bergue (2011, p. 388) destaca a qualidade da gestão ou da organização como sendo resultante da combinação da qualidade de processos (eficiência) com a qualidade dos serviços prestados (eficácia). Segundo ele, é coerente com o interesse público a geração de bens e serviços públicos através de processos eficientes.

Por processo, devemos entender qualquer atividade que recebe uma entrada (input), agrega-lhe valor e gera uma saída (output) para um cliente interno ou externo, de forma que não há produto ou serviço sem que haja um processo, nem um processo sem um produto ou serviço. (HARRINGTON, 1993, p. 10)

Os processos de trabalho são considerados eficientes quando apresentam um alto nível de desempenho e quando todos estiverem executando o mesmo trabalho de forma idêntica. Conforme Harrington (1993), a padronização é uma das primeiras

providências para aperfeiçoar os processos. Segundo ele, “quando cada pessoa realiza a tarefa de modo diferente, fica difícil, se não impossível, realizar aperfeiçoamentos significativos no processo” (HARRINGTON, 1993, p. 187)

Nesse sentido, a melhoria da qualidade dos serviços prestados está associada com a padronização dos processos de trabalho, com os mecanismos de controle dos mesmos e, por conseguinte, com a burocracia descrita por Weber.

3.1.3 Transposição de técnicas da iniciativa privada no setor público

Conforme expresso em Brasil (1997), na área pública, há especificidades decorrentes da natureza da atividade pública, ausentes no setor privado, que desaconselham a mera reprodução das diretrizes e ações adotadas na absorção da metodologia no setor privado:

1. as finalidades principais das atividades de caráter privado são o lucro e a sobrevivência em um ambiente de alta competitividade, enquanto os objetivos da atividade pública são imbuídos do ideal democrático de prestar serviços à sociedade, em prol do bem-estar comum;
2. a preocupação em satisfazer o cliente no setor privado é baseada no interesse, enquanto no setor público essa preocupação tem que ser alicerçada no dever;
3. o cliente atendido, no setor privado, remunera diretamente a organização, pagando pelo serviço recebido ou pelo produto adquirido; no setor público, o cliente atendido, paga indiretamente, pela via do imposto, sem qualquer simetria entre a quantidade e a qualidade do serviço recebido e o valor do tributo que recolhe.
4. as políticas voltadas para a Qualidade no setor privado referem-se a metas de competitividade no sentido da obtenção, manutenção e expansão de mercado; enquanto no setor público, a meta é a busca da excelência no atendimento a todos os cidadãos, ao menor custo possível;
5. as diferentes contingências a que estão submetidos os dois setores, como, por exemplo, limites de autonomia estabelecidos pela legislação e o perfil da clientela.

Nesse sentido, Dasso Junior (2006) salienta que:

Imaginar que a mesma teoria, os mesmos métodos e as mesmas ferramentas poderiam e deveriam servir tanto ao planejamento da ação privada como da ação da gestão pública é desconhecer claramente os fins

e os meios de ambas.

Swiss (1992, p. 356) apud Bergue (2011, p.389) alerta para os perigos da ortodoxia na implementação de programas de qualidade em organizações do setor público salientando que, a gestão pela qualidade pode ter um papel importante na gestão governamental, “mas apenas se substancialmente modificada para ajustar-se às características únicas do setor público”. Segundo ele, as especificidades do setor público são evidenciadas pelo contraste entre produto e serviços, pela definição de cliente no setor público, pelo foco nos recursos e processos, em relação ao foco no resultado nas empresas e, ainda, pelo componente cultural.

A preocupação com o contexto integra a noção de redução sociológica que preconiza o contexto e a influência dele como elemento constitutivo do próprio objeto. Pela redução sociológica, o sentido de um objeto jamais pode ser separado de um contexto determinado, de forma que a transposição dos conceitos e tecnologias gerenciais originariamente concebidas para a iniciativa privada enfrentariam restrições se consideradas o conteúdo principal num processo de transformação gerencial no setor público. (RAMOS, 1996, p.72 apud BERGUE, 2011, p. 390)

No processo de transposição de tecnologias gerencias, Guimarães et al. (2004) apud Bergue (2011, p. 390), destaca como fatores limitantes na implementação de inovações tecnológicas no setor público a legislação, o Prêmio de Qualidade no Serviço Público e a escassez de recursos financeiros. Além disso, menciona a não utilização das informações obtidas no acompanhamento para atualizar o modelo de gestão; o boicote ao programa pelos grupos de resistência e a falta de coerência entre o discurso e a ação.

Em relação ao fenômeno de resistência, Bergue (2011, p. 391) refere que a reação dos funcionários às inovações está associada com a luta pelo poder, já que a introdução das tecnologias gerenciais demanda o compartilhamento do conhecimento, mas que pode ser reduzida através da comunicação e da participação das pessoas.

Ainda, como fatores que influenciam positivamente o processo de implantação dessas tecnologias, Bergue (2011, p. 391) menciona a liderança e as consultorias que conferem legitimidade às inovações gerenciais.

Importante mencionar que alguns fatores, internos e externos à organização, podem afetar a sustentabilidade das inovações gerenciais. Mendes (2003) apud Bergue (2011, p. 392) destaca como fatores internos, a estratégia de implantação, a departamentalização, a falta de comprometimento e, como fatores externos, a descontinuidade administrativa, o tempo político e a falta de recursos financeiros.

Quanto a metodologia de trabalho, estudos indicam a superação do modelo padronizado, avançando para uma atuação customizada, numa perspectiva construcionista de transposição de tecnologias. (BERGUE, 2011, p. 391)

3.1.4 Cultura Organizacional

Além das especificidades decorrentes da natureza da atividade pública, outro fator que deve ser considerado na transposição de técnicas da iniciativa privada para a pública é a cultura organizacional.

Schein (2009, p. 16) apud Bergue (2011, p. 534) diz que a cultura de um grupo pode ser entendida como sendo

um padrão de suposições básicas compartilhadas, que foi aprendido por um grupo à medida que solucionava seus problemas de adaptação externa e integração interna. Esse padrão tem funcionado bem o suficiente para ser considerado válido e, por conseguinte, para ser ensinado aos novos membros como o modo correto de perceber, pensar e sentir-se em relação a esses problemas.

Segundo Johann (2004, p. 10) a cultura organizacional de uma empresa é uma espécie de personalidade coletiva que transparece na forma como as pessoas que nela trabalham se relacionam, tomam decisões, mantêm tabus e preconceitos, etc. (cultura comportamental) e também através de seus prédios, pela forma como as pessoas se vestem, pela tecnologia utilizada em seus processos e outros (cultura material).

O mesmo autor salienta, ainda, que embora a cultura comportamental e a cultura material façam parte de uma só cultura, repercutem de forma diferente na velocidade das mudanças. Exemplifica que a implantação de uma tecnologia em

dada organização pode ser relativamente rápida, mas vencer a resistência e a desconfiança das pessoas envolvidas pode tornar-se um processo demorado. (JOHANN, 2004, p. 10)

Robbins (2005, p. 375) afirma que “cultura organizacional se refere a um sistema de valores compartilhado pelos membros que diferencia uma organização das demais”. Segundo ele, há sete características que revelam a cultura de uma organização. São elas: o grau com que os funcionários são estimulados a inovar e assumir riscos; o grau que se espera que os funcionários demonstrem atenção aos detalhes; o foco nos resultados; a consideração em torno dos efeitos dos resultados sobre as pessoas na organização; a orientação para a equipe; o grau de competição e agressividade das pessoas e, por fim, o quanto a organização enfatiza a manutenção do *status quo* frente ao crescimento.

De acordo com Freitas (1991), é bastante comum encontrar o conceito de cultura a partir de seus elementos. Segundo a autora:

esses elementos fornecem uma interpretação para os membros da organização, onde a passagem dos significados se dá como uma coisa aceita. A linguagem é funcionalizada, restando a aceitação do que é oferecido como é oferecido. De certa forma, isso sugere a presença de um componente hipnótico, através do qual as mensagens e comportamentos convenientes são objeto de aplauso e adesão, levando à naturalização do seu conteúdo e à transmissão espontânea aos demais membros. Tanto a adesão como a reprodução demonstram não a liberdade dos indivíduos de os aceitar ou não, mas a eficiência do controle embutido. (FREITAS, 1991)

Como elementos da cultura organizacional, Freitas (1991) cita:

a) Valores: definições a respeito do que é importante para se atingir o sucesso: importância do consumidor, padrão de desempenho excelente, qualidade e inovação, importância da motivação intrínseca etc. (FREITAS, 1991)

b) Crenças e pressupostos: geralmente são usados como sinônimos para expressar aquilo que é tido como verdade na organização. Quando um grupo ou organização resolve seus problemas coletivos e o sucesso ocorre, a visão de mundo estabelecida passa a ser considerada válida e os pressupostos tendem a tornar-se inconscientes e inquestionáveis. (FREITAS, 1991)

c) Ritos, rituais e cerimônias: são exemplos de atividades planejadas que tornam a cultura mais tangível e coesa. Como exemplo, Freitas (1991) menciona atividades como nos casos de admissão, promoção, integração, demissão etc.

d) Estórias e mitos: as estórias são narrativas de eventos ocorridos que informam sobre a organização, enquanto os mitos referem-se a estórias consistentes com os valores organizacionais, porém sem sustentação nos fatos. Ambos elementos preenchem funções específicas, tais como: mapas, símbolos, etc. (FREITAS, 1991)

e) Tabus: orientando o comportamento com ênfase no que não é permitido. (FREITAS, 1991)

f) Heróis: refere-se aos personagens que incorporam os valores e condensam a força da organização. (FREITAS, 1991)

g) Normas: corresponde às regras que defendem o comportamento que é esperado, aceito e sancionado pelo grupo, podendo estar escritas ou não. (FREITAS, 1991)

h) Processo de comunicação: inclui uma rede de relações e papéis informais que desenvolve funções importantes como a de transformar o corriqueiro em algo brilhante, podendo ser usado na administração da cultura. (FREITAS, 1991)

Alguns autores mencionam que a cultura de uma organização está relacionada com o estágio de desenvolvimento da própria organização. Segundo Freitas (1991), utilizando o ciclo de vida Schein, é possível identificar a fase de crescimento, a fase intermediária e a fase da maturidade.

Na fase de crescimento, que corresponde aos estágios iniciais das organizações, existe a dominação do fundador e a cultura é uma competência distinta e fonte de identificação, uma espécie de cimento que mantém os membros unidos. Posteriormente, haveria uma etapa de sucessão, onde há uma batalha entre os conservadores e os progressistas e, são considerados sucessores potenciais aqueles com capacidade de mudar a cultura presente. (FREITAS, 1991)

Na fase intermediária, em razão do surgimento de subculturas, crises de identidade, perda de objetivos-chave, valores e pressupostos, aparece a oportunidade para mudança cultural. (FREITAS, 1991)

Por fim, na fase da maturidade, a cultura torna-se restritiva às inovações e passa a ser valorizada como uma fonte de auto-estima e defesa, preservando a glória do passado. Nesta fase, também pode ocorrer uma opção de transformação, via mudança cultural, ou uma opção de destruição, onde ocorre mudança cultural nos níveis básicos. (FREITAS, 1991)

Na literatura, é possível encontrar ainda, tipologias de culturas a partir da distribuição de poder dentro da organização, de acordo com o risco do investimento e a velocidade do feedback do mercado, pela preocupação por pessoas ou por performance e, ainda, quanto ao uso do planejamento.

Em relação tipologia que considera o uso do planejamento, Freitas (1991) menciona como cultura excelente as organizações que usam planejamento; como cultura *fuzzy* aquelas em mudança constante - descontinuidade negativa e, como cultura *awful*, aquelas em crises constantes.

Em relação à cultura organizacional, é importante mencionarmos também a existência da contracultura ou resistência à cultura dominante. Embora a cultura organizacional seja uma percepção comum dos membros da organização, a existência de subculturas não pode ser descartada. Robbins (2005, p. 377) destaca que a maioria das organizações possui uma cultura dominante, que expressa os valores essenciais compartilhados pela maioria dos membros, e diversas subculturas, que refletem problemas, situações ou experiências de alguns membros da organização. Segundo o autor, é a cultura dominante que, pelo valor compartilhado, orienta e modela o comportamento na organização, indicando o que os comportamentos apropriados e os não-apropriados representam.

A cultura organizacional pode, ainda, ser caracterizada como forte ou fraca. Numa cultura forte, os valores essenciais são intensamente acatados e amplamente compartilhados, exercendo uma influência maior sobre o comportamento de seus membros. Robbins (2005, p. 377) afirma que “uma cultura forte demonstra um elevado grau de concordância entre seus membros [...] Essa unanimidade de propósitos gera coesão, lealdade e comprometimento organizacional.”

Cumprе salientar que, dentro de uma organização, a cultura desempenha diversas funções. Robbins (2005, p 378) cita as seguintes funções da cultura:

- a) definidora de fronteiras, distinguindo uma organização da outra;
- b) proporciona senso de identidade aos membros;
- c) facilita o comprometimento com algo além dos interesses individuais;
- d) estimula a estabilidade do sistema social;
- e) torna a organização coesa, fornecendo os padrões adequados para o que os funcionários vão fazer ou dizer;

- f) serve como sinalizador de sentido e mecanismo de controle que orienta as atitudes e o comportamento dos funcionários.

Assim, percebe-se que a cultura da organização exerce um papel importante no comportamento dos funcionários. Numa organização com cultura organizacional forte, com valores compartilhados, todos caminham na mesma direção. No entanto, não podemos deixar de mencionar, como bem salienta Robbins (2005, p. 379), os aspectos disfuncionais da cultura, especialmente de culturas fortes, afetando a eficácia da organização.

Como aspecto disfuncional da cultura, Robbins (2005, p. 379) menciona as culturas fortes que funcionaram bem no passado, mas que se transformam em barreira às mudanças quando trabalhar como sempre deixa de ser eficaz. Muitas vezes, as organizações bem sucedidas acreditam tanto em sua invulnerabilidade que perdem a visão de competitividade e reforçam as práticas do passado, dificultando as mudanças.

A resistência às novidades e às mudanças, bem como a rejeição àquilo que a organização almeja, caracterizam a chamada contracultura organizacional e é considerada um fator crítico de sucesso, ensejando o gerenciamento da cultura organizacional.

Importante deixar registrado que a possibilidade de gerenciamento da cultura organizacional não é consenso na literatura. Segundo Freitas (1991), há uma concordância implícita dos autores em relação ao fato de que a cultura está conectada com outros elementos organizacionais que também sofrerão alterações caso haja uma mudança cultural, como a estratégia, a estrutura, habilidades, sistema de recompensas, entre outros.

3.1.5 Gerenciamento da Cultura Organizacional

No que tange ao gerenciamento da cultura organizacional, Bergue (2011, p. 536) afirma que “a cultura de uma organização é tomada como uma estrutura de valores bastante complexa, que não somente pode, mas deve ser gerenciada, de tal forma a orientá-la para os objetivos institucionais”.

No que tange a possibilidade de gerenciamento da cultura organizacional, Bergue (2011, p. 537) refere que, se apenas a definição tradicional de gestão for considerada, assim entendida como forma de controle e assentada nos pressupostos do determinismo, do equilíbrio e das relações de causa e efeito, a cultura não pode ser gerenciada.

Todavia, é possível sugerir que a cultura seja gerenciada se o conceito de gestão estiver associado com a noção de transformação, assentada em valores do pensamento sistêmico e da complexidade, tais como a noção de possibilidades, aproximações, influência, etc. (BERGUE, 2011, p. 537)

Bergue (2011, p. 537) destaca, ainda, que o processo de mudança nos padrões culturais da organização “não admite rupturas bruscas, mas transformações adaptativas operadas em vetores essenciais dessa estrutura [...]”.

Segundo Johann (2004, p.5) “é preciso estimular a adaptabilidade da cultura em relação às mudanças que se verificam no macroambiente”. Para conduzir esse processo é necessário uma liderança forte, porém não repressora das iniciativas dos níveis organizacionais mais baixos. (JOHANN, 2004)

Assim, no entendimento de diversos autores, a cultura organizacional pode ser gerenciada através de mecanismos de reavaliação, visando obter a flexibilidade necessária à assimilação de novos valores necessários para que a organização continue competindo num ambiente em contínua e intensa evolução.

Esse gerenciamento da cultura organizacional é, segundo Johann (2004), um investimento de longo prazo:

De qualquer modo, sempre é bom enfatizar que mudanças mais globais na cultura organizacional são investimentos de longo prazo, com períodos de avanços (aceitação) e retrocessos (resistências) se alternando, até que o ciclo de internalização se efetive com o emprego do novo valor em todos os momentos da vida organizacional. Essa assimilação, por sua vez, servirá de aprendizagem para outros tantos processos de reavaliação que darão suporte às inovações e às exigências de flexibilidade cultural. (JOHANN, 2004, p. 43)

Dessa forma, o gerenciamento da cultura organizacional no sentido de torná-la adaptativa e flexível frente aos novos valores culturais tem sido uma importante estratégia utilizada pelas organizações na transposição de ferramentas antes exclusivas da iniciativa privada para área pública, em especial a gestão da qualidade.

Bergue (2011, p. 537) menciona que as organizações estão sempre em processo de constante transformação e, em razão disso, precisam refletir e reavaliar suas estruturas e seus processos de produção de bens e serviços, promovendo o processo de adaptação das pessoas.

Nesse processo de mudança, uma das características desejadas para as organizações públicas é a flexibilidade administrativa com foco no redimensionamento das forças produtivas (materiais, equipamentos e pessoas) num determinado período de tempo. Essa questão temporal é de grande importância no ritmo das mudanças já que, no setor público, relaciona-se com os interesses de seus membros e pode ser considerado como um traço velado da sua cultura. (BERGUE, 2011, p. 538)

Em relação à mudança cultural, Freitas (1991) entende como sendo a “definição de um novo rumo, uma nova maneira de fazer as coisas, alicerçada em novos valores, símbolos e rituais.”

Segundo Deal e Kennedy (1982) apud Freitas (1991), a mudança cultural é a parte mais difícil da transformação cultural e deve ser considerada pela alta administração nas seguintes situações:

- a) quando estão ocorrendo mudanças fundamentais no ambiente;
- b) quando a indústria é altamente competitiva e o ambiente é mutável;
- c) quando a companhia é medíocre e vem acumulando resultados cada vez piores;
- d) quando a companhia está em vias de tornar-se uma grande corporação;
- e) quando a companhia está crescendo rapidamente e uma massa enorme de trabalhadores está sendo absorvida.

Para administrar essa mudança, Deal e Kennedy (1982) apud Freitas (1991) sugerem:

- 1º) o reconhecimento de que o consenso dos pares será a questão de maior influência para a aceitação e boa vontade com o processo;
- 2º) exprimir e enfatizar a confiança em todos os assuntos relacionados com a mudança;
- 3º) pensar na mudança como a construção de habilidades e concentrar no treinamento uma parte importante do processo;
- 4º) dar tempo para que as pessoas se acostumem e consolidem a mudança;

5º) encorajar as pessoas a se adaptarem à idéia de que a mudança faz parte do mundo real que as rodeia.

Por fim, Freitas (1991) salienta que, num processo de mudança,

“é necessário incluir o comprometimento dos heróis, o reconhecimento do inimigo externo; fazer dos rituais de transição os pivôs da mudança; treinar novos valores e padrões comportamentais; não perder de vista que a mudança foi promovida pelos insiders; construir símbolos tangíveis da nova direção e insistir que a segurança do emprego está assegurada no processo de transição.”

Em se tratando de mudança de cultura, a literatura aponta, a partir de observações em diversas empresas, a ocorrência de algumas reações, tais como desconforto psicológico, perda de sentido, dentre outras, que podem ocorrer quando os símbolos criados para dar sentido à vida foram quebrados, negados ou substituídos (Terrence Deal apud Freitas, 1991)

Nesse sentido, Freitas (1991) afirma que a cultura organizacional é algo reconhecidamente difícil de mudar e, quando mudado, as reações das pessoas demonstram o “quão internalizados podem ser os seus controles e de como o envolvimento organizacional invade outras instâncias privadas do indivíduo.”

3.2 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

3.2.1 A Organização Ministério Público

No Brasil, O Conselho Nacional do Ministério Público define o Ministério Público como sendo um órgão de Estado que atua na defesa da ordem jurídica e que fiscaliza o cumprimento da lei. Pela Constituição Federal de 1988, ele é considerado como uma das funções essenciais à justiça e não possui vinculação funcional a qualquer dos poderes do Estado. É um órgão independente e autônomo, com orçamento, carreira e administração próprios. (BRASIL)

Também chamado de fiscal das leis, o órgão atua como defensor do povo. É papel do Ministério Público defender o patrimônio

nacional, o patrimônio público e social, o que inclui o patrimônio cultural, o meio ambiente, os direitos e interesses da coletividade, especialmente das comunidades indígenas, a família, a criança, o adolescente e o idoso. (BRASIL)

O Ministério Público atua, ainda, na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis e no controle externo da atividade policial. Desta forma, o órgão tem legitimação para proceder investigações criminais, requisitar instauração de inquéritos policiais, promover a responsabilização dos culpados, dentre outras possibilidades de atuação nessa área. (BRASIL)

No Brasil, o Ministério Público divide-se em Ministério Público da União (MPU) e o Ministério Público dos Estados (MPE). O Ministério Público da União, que é regido pela Lei Complementar nº. 75/1993 compreende o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). O Ministério Público dos Estados possui unidades representativas em todos os Estados e é regido pela Lei nº. 8.625/1993. (BRASIL)

3.2.2 A História do Ministério Público no Brasil

No período pré-colonial, conforme evolução histórica apresentada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, o Brasil não tinha o Ministério Público como instituição. O papel de Promotor de Justiça, que deveria ser alguém letrado e bem entendido para saber espartar e alegar as causas e razões para clareza da justiça e inteira conservação da mesma, foi citado em 1521, pelas Ordenações Manuelinas, que fiscalizam o cumprimento e execução da lei juntamente com os Procuradores dos Feitos do Rei. (BRASIL)

As funções que, mais tarde, seriam exercidas pelo Ministério Público, em 1603, eram desempenhadas pelo Solicitador da Justiça da Casa da Suplicação. O Promotor de Justiça da Casa da Suplicação, indicado pelo rei, tinha as funções de fiscalizar o cumprimento da lei e de formular a acusação criminal nos processos perante a Casa de Suplicação. (BRASIL)

No período colonial, até o início de 1609, funcionava no Brasil apenas a

justiça de primeira instância e ainda não existia o Ministério Público. Os processos criminais eram iniciados pelo particular, pelo ofendido ou pelo próprio juiz e o recurso cabível era interposto para a relação de Lisboa, em Portugal. (BRASIL)

A figura do Promotor de Justiça foi definida pela primeira vez em março de 1609, com a criação do Tribunal da Relação da Bahia composto pelo Promotor de Justiça e pelo Procurador dos Feitos da Coroa, Fazenda e Fisco. Com a mesma estrutura organizacional, em 1751, foi criado, no Rio de Janeiro, o Tribunal de Relação. (BRASIL)

Em 1763, com a transferência da capital de Salvador (BA) para o Rio de Janeiro, o Tribunal de Relação do Rio de Janeiro foi transformado em Casa de Suplicação do Brasil que, em 1808, passou a julgar recursos de decisões do Tribunal de Relação da Bahia. Neste novo tribunal os cargos de Promotor de Justiça e o de Procurador dos Feitos da Coroa e Fazenda foram unificados e passaram a ser ocupados por dois titulares. (BRASIL)

No Brasil Império, a Constituição de 1824 não se referia ao Ministério Público, mas estabelecia que nos juízos de crimes, a acusação ficaria com sob a responsabilidade do Procurador da Coroa e Soberania Nacional. (BRASIL)

Em 1828, a Lei de 18 de setembro de 1828 tratava sobre a competência do Supremo Tribunal de Justiça e determinava o funcionamento de um Promotor de Justiça em cada uma das Relações. (BRASIL)

A sistematização das ações do Ministério Público começa efetivamente em 1832 com o Código de Processo Penal do Império, que colocava o Promotor de Justiça como órgão defensor da sociedade. E, em 1871, com a Lei do Ventre Livre, o Promotor de Justiça passou a ter a função de protetor do fraco e indefeso, quando ficou estabelecido que a ele cabia zelar para que os filhos livres de mulheres escravas fossem devidamente registrados. (BRASIL)

Durante a República, em 1890, o decreto 848, que criava e regulamentava a Justiça Federal, dispôs sobre a estrutura e atribuições do Ministério Público no âmbito federal. E, na Constituição de 1934, houve referência expressa ao Ministério Público no capítulo 'Dos órgãos de cooperação', institucionalizando o Ministério Público e prevendo lei federal sobre a organização do Ministério Público da União. (BRASIL)

Todavia, foi com o processo de codificação do Direito Nacional, que o

Ministério Público cresceu como instituição. Os Códigos Civil de 1917, de Processo Civil de 1939 e de 1973, Penal de 1940 e o de Processo Penal de 1941 passaram a atribuir diversas funções à instituição. (BRASIL)

Em 1946, a Constituição se referiu expressamente ao Ministério Público em título próprio, nos artigos 125 a 128, sem vinculação aos poderes. (BRASIL)

Em 1951, a criação do Ministério Público da União (MPU) foi consolidada através da lei federal nº 1.341, que previa sua vinculação ao Poder Executivo e dispunha sobre as ramificações em Ministério Público Federal, Militar, Eleitoral e do Trabalho. (BRASIL)

Na Constituição de 1967, o Ministério Público aparecia no capítulo destinado ao Poder Judiciário e, em 1969, a Emenda constitucional se referia ao Ministério Público no capítulo destinado ao Poder Executivo. Somente em 1981, que a Lei Complementar nº. 40 formalizou o estatuto do Ministério Público, instituindo garantias, atribuições e vedações aos membros do órgão. (BRASIL)

Em 1985, a área de atuação do Ministério Público foi ampliada com a lei 7.347 de Ação Civil Pública, passando a atuar na defesa dos interesses difusos e coletivos. Todavia, foi com a Constituição Federal de 88 que o órgão teve, no capítulo 'Das funções essenciais à Justiça', a definição de suas funções institucionais, as garantias e as vedações de seus membros. (BRASIL)

Foi também com o advento da Constituição de 88 que o Ministério Público adquiriu novas funções, destacando a sua atuação na tutela dos interesses difusos e coletivos, como meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico e paisagístico; pessoa portadora de deficiência; criança e adolescente, comunidades indígenas e minorias ético-sociais. Atribuições que ampliaram a evidência do Ministério Público na sociedade, transformando a instituição num braço da população brasileira. (BRASIL)

O art. 127 da Constituição Federal vigente assim define o Ministério Público:

Art. 127 - O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (CF 88)

Conforme disposto no parágrafo 1º do art. 127 da Constituição Federal, são princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a

independência funcional. Além disso, ao órgão, é assegurada autonomia funcional e administrativa, ou seja, cada membro tem autonomia em sua atuação, não ficando sujeito às ordens da chefia da Instituição, nem de outro Órgão Público.

3.2.3 O Ministério Público dos Estados

O Ministério Público Estadual é um dos ramos do Ministério Público brasileiro e, em cada um dos 26 Estados da Federação há um Ministério Público autônomo para executar as atividades estabelecidas pela Constituição Federal, gerir o orçamento e realizar concursos de ingresso na carreira. (BRASIL)

Cada Ministério Público Estadual é chefiado pelo Procurador-Geral de Justiça, escolhido pelo governador do Estado a partir de lista tríplice elaborada pelos membros da instituição. Além da sede, cada Ministério Público possui promotorias nos municípios para proteger os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Dentre as principais atribuições do Ministério Público Estadual, o Conselho Nacional destaca o ajuizamento da ação penal pública e a exigência do cumprimento dos direitos citados pela Constituição Federal, como a defesa do meio ambiente, do consumidor e do patrimônio público, além de exercer o controle externo da atividade policial. (BRASIL)

3.2.4 O Ministério Público do Rio Grande do Sul

O Ministério Público do Rio Grande do Sul é regido pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei nº. 8625/93 e pela Lei Orgânica Estadual, Lei nº. 7.669/82, que estabelecem que o Ministério Público compreende: órgãos de Administração Superior, órgãos de Administração, órgãos de Execução e órgãos Auxiliares.

São Órgãos da Administração Superior do Ministério Público: a Procuradoria-Geral de Justiça; o Colégio de Procuradores; o Conselho Superior do Ministério Público e Corregedoria-Geral do Ministério Público.

Como órgãos de Administração, as leis citam as Procuradorias de Justiça e as Promotorias de Justiça e, como órgãos de execução, temos o Procurador-Geral de Justiça, o Conselho Superior do Ministério Público, o Colégio dos Procuradores de Justiça, os Procuradores de Justiça e os Promotores de Justiça.

Há, ainda, os órgãos Auxiliares: a Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, a Subprocuradoria-Geral para Assuntos Administrativos, a Subprocuradoria-Geral para Assuntos Institucionais e os Centros de Apoio Operacional.

A Instituição atende todo Estado do Rio Grande do Sul, com Promotorias de Justiça nas cidades que sediam Comarcas, em prédios próprios, locados ou nas dependências do Poder Judiciário. Na Capital, o prédio-sede está localizado na Av. Aureliano de Figueiredo Pinto, nº 80.

A chefia da Instituição é exercida pelo Procurador-Geral de Justiça, atualmente, o Procurador de Justiça Eduardo de Lima Veiga, empossado no cargo em 04 de abril de 2011, para o biênio 2011/2013. Em 10 de junho de 2013, tendo sido o mais votado nas eleições internas e nomeado pelo Governador Tarso Genro, Dr. Eduardo de Lima Veiga assumiu o segundo mandato, para o biênio 2013/2015.

Quanto ao quadro de pessoal, considerado o número de cargos ocupados, segundo dados disponíveis no portal da transparência do órgão em 19 de abril do ano corrente, o Ministério Público do Rio Grande do Sul tem 120 Procuradores de Justiça, 575 Promotores de Justiça, 2258 servidores e 1524 estagiários.

3.2.5 Planejamento do Ministério Público do Rio Grande do Sul

O processo de planejamento do Ministério Público do RS remonta pelo menos a 1999, época em que a Instituição resolveu aprofundar os acertos estratégicos e avançar em termos de monitoramento de suas ações.

A partir das especificidades do órgão e considerando sua evolução histórica, a Instituição investiu num planejamento participativo para alcançar o patamar desejado, visando uma atuação eficiente e voltada ao atendimento dos anseios da sociedade.

Neste sentido, em 2003, o Ministério Público do RS, no intuito de qualificar sua atuação, desencadeou um processo de planejamento participativo, orientado para o biênio 2003/2005, na área Institucional, chamado de Plano Geral de Atuação Institucional (PGAI) e, na área Administrativa, o Plano Geral de Atuação Administrativa (PGAA) que buscavam identificar a visão que o MP queria ter no futuro, o diagnóstico da situação a época e as ações necessárias para atingir o objetivo.

À época da realização do seminário, o MPRS almejava que, no futuro, a instituição fosse percebida da seguinte forma:

Instituição de alta credibilidade, defensora dos interesses da sociedade e das leis, independente, atualizada, eficiente e com significativa importância social e jurídica. A sociedade deve conhecer de forma mais profunda a atuação e o papel social do Ministério Público e percebe-lo como uma organização atuante, como órgão agente e como unidade institucional, independente por completo do Poder Executivo. (PGAI, p. 23)

Na ocasião, conforme consta no Plano Geral de Atuação Institucional 2003/2005, os participantes elencaram como oportunidades: o crescimento das demandas sociais; a perda de credibilidade dos Poderes do Estado e entidades congêneres; a reforma do Poder Judiciário e reforma política; valorização, pela sociedade, da ética e da transparência. Como ameaças, identificaram perda de garantias constitucionais; desconhecimento, pela sociedade, do papel social do MP; perda de atribuições ou limitação da atuação do MP; reação dos setores prejudicados pela atuação do Ministério Público; perda de credibilidade do sistema judicial.

Na avaliação dos participantes, a Instituição, na época, tinha como pontos fortes as garantias constitucionais, a qualidade dos Membros, a infraestrutura, a atuação especializada e a democracia interna. Como pontos fracos, mencionaram:

1. atuação predominante como custos legis, em prejuízo da atuação

- como órgão agente;
- 2. a precária unidade institucional;
- 3. o déficit de integração entre Membros e entre as áreas especializadas;
- 4. o déficit de cultura de planejamento que estabeleça instrumentos de aferição, sistema de controle, metas e estratégias;
- 5. interpretação incorreta da autonomia e independência funcional. (PGGA, p. 117-118)

A partir desse seminário, estabeleceu-se um plano de gestão, que foi considerado o ponto de partida do planejamento estratégico da Instituição, cujas metas estabelecidas seriam trabalhadas a longo prazo, na época projetado até 2010.

Como todo planejamento precisa ser constantemente atualizado e ajustado à realidade, em 2007, o Ministério Público decidiu avançar na gestão estratégica e, em evento realizado com mais de 400 Membros e servidores, GEMP 2022, estabeleceu prioridades, metas e projetos para os 15 anos seguintes.

Cumprido salientar que, nesse evento de Alinhamento Estratégico, os participantes levantaram e validaram os seguintes valores do Ministério Público: compromisso social, ética, independência, democracia, efetividade, transparência, combatividade e proatividade. (GEMP 2022, p. 22)

Para 2022, a organização desejava ser vista da seguinte forma:

Ser reconhecido como instituição efetiva na transformação da realidade social e protetora dos direitos fundamentais, por meio da indução e da fiscalização de políticas públicas.

Para atingir tal objetivo, o Ministério Público do RS representou, de forma gráfica, através de um mapa estruturado em 5 perspectivas, a hipótese estratégica da Instituição pressupondo que, para gerar impacto social e valor para a sociedade, precisaria executar melhor suas atividades. Para realizá-las com excelência, precisaria de pessoas e tecnologias adequadas, que por sua vez precisariam de recursos disponíveis, aplicados com responsabilidade.

Na ordem inversa, com recursos adequados, a Instituição investiria em pessoas e tecnologias para executar melhor seus processos internos e impactar na sociedade.

Para o aprimoramento dos processos internos e rotinas administrativas das Promotorias de Justiça e setores administrativos, assegurado um padrão mínimo de execução, orientado pela eficiência e garantida a geração de informações relevantes para a gestão, a Instituição estabeleceu um projeto de padronização associado ao

objetivo estratégico de melhorar a gestão administrativa, padronizando processos e rotinas. Referido projeto foi chamado de PROPAD.

Cumprido salientar que, no Relatório de Atividades de 2013, a Instituição reforçava a idéia de consolidação de uma cultura de gestão estratégica, com foco no estabelecimento de prioridades, estruturação de projetos e medição dos resultados alcançados, fomentando uma cultura gerencial e voltada para a racionalização de processos.

3.2.6 PROPAD – Projeto de Padronização e Organização Administrativa das Promotorias de Justiça

O PROPAD - Projeto de Padronização e Organização Administrativa das Promotorias de Justiça, foi desenvolvido para implantar a padronização dos fluxos, rotinas, atividades e tarefas nas Promotorias de Justiça, bem como a padronização da organização e da sua estrutura funcional.

O Projeto foi dividido em 6 etapas:

- 1) contratação de consultoria;
- 2) treinamento da equipe – etapa em que os consultores contratados recebiam os materiais e procedimentos que seriam utilizados nas Promotorias de Justiça durante a fase de diagnóstico. O treinamento incluía também informações acerca da cultura da instituição no intuito de evitar eventuais impactos negativos durante a execução do trabalho.
- 3) diagnóstico – fase de coleta de dados sobre a estrutura de pessoal, principais rotinas e fluxos, volume de trabalho referente à carga judicial, procedimentos investigatórios, etc., grau de utilização do Sistema Gerenciador de Promotorias – SGP e qualificação do uso.
- 4) análise – fase em que os dados coletados seriam utilizados para definir a estrutura necessária e estabelecer os padrões de rotinas, fluxos e atividades, apontando para os aspectos que deveriam ser corrigidos nas Promotorias de Justiça.

5) treinamento e adequação da estrutura – etapa prévia à implantação para os servidores e realização de concurso público para disponibilizar pessoal para adequação da estrutura necessária.

6) implantação – etapa de adequação das rotinas, fluxos e atividades aos padrões estabelecidos e treinamento dos servidores com os padrões.

Inicialmente, a implantação do Projeto de Padronização das Promotorias de Justiça, foi executada pela UODI – Unidade de Organização e Desenvolvimento Institucional e alcançou apenas as atividades administrativas das Promotorias de Justiça, sem qualquer ingerência na atividade funcional dos Membros da Instituição.

Segundo Vargas (2010, p.95), depois de definidos os padrões dos processos administrativos, foi elaborado um Plano de Adequação para cada Promotoria de Justiça que, em razão do conteúdo excessivamente técnico e ausência de conhecimento das ferramentas de gestão pelos Membros e servidores das Promotorias de Justiça, acarretou numa baixa adesão ao projeto.

No início de 2009, o Projeto foi alterado para se adequar à realidade das Promotorias de Justiça e, em razão da troca da chefia da Instituição, o Projeto passou a ser Coordenado por um Membro, favorecendo a comunicação e o processo de convencimento necessário à implantação da gestão por processos na Instituição. (VARGAS, 2010, p. 96)

Após a realização de um projeto piloto no final de 2009, onde foram realizadas adaptações no processo de implantação e o Manual foi simplificado para melhorar o entendimento de seu público-alvo, a Instituição estabeleceu um plano para implementar o PROPAD, que compreendia, além do treinamento dos servidores e dos Membros, uma visita às Promotorias de Justiça para auxiliá-los nas adequações necessárias. (VARGAS, 2010, p. 96)

Assim, a partir de 2010, a implantação do PROPAD foi iniciada nas Promotorias de Justiça, com o objetivo de aumentar a eficiência dos fluxos e rotinas administrativas, e a implementação se deu através de adesão e não em caráter obrigatório.

Uma vez implantado o procedimento padrão para as atividades desenvolvidas no âmbito das Promotorias de Justiça, surgiu a necessidade de acompanhar a execução dos processos de trabalho para verificar a conformidade com os padrões

estabelecidos, aplicar ações corretivas, quando necessário, e implementar melhorias.

Foi assim que a Instituição implementou a gestão pela qualidade associada a avaliação de conformidade das Promotorias de Justiça aos padrões estabelecidos pelo PROPAD – Projeto de Padronização das Promotorias de Justiça.

3.2.7 Gestão da Qualidade implementada pelo Ministério Público do RS

Como já mencionado, uma vez estabelecido e implantado o procedimento padrão para as atividades desenvolvidas no âmbito das Promotorias de Justiça, surgira a necessidade de acompanhar a execução dos processos de trabalho para verificar a conformidade com os padrões estabelecidos, aplicar ações corretivas, quando necessário, e implementar melhorias.

Assim, para implementar a gestão pela qualidade associada à avaliação de conformidade aos padrões estabelecidos pelo PROPAD – Projeto de Padronização das Promotorias de Justiça, em abril de 2011, foi criada, através do Provimento nº 23/2011, a Unidade de Certificação e Qualidade, vinculada ao Gabinete de Articulação e Gestão Integrada, com as seguintes atribuições:

I - planejar, organizar e implantar o Projeto de Padronização e Organização Administrativa do Ministério Público (PROPAD), bem como outros processos de trabalho, pela Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos nas unidades administrativas e demais órgãos do Ministério Público;

II - elaborar e aplicar, em conjunto com o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF), a capacitação de membros e servidores no Projeto de Padronização e Organização Administrativa do Ministério Público (PROPAD) e outros processos de trabalho;

III - realizar levantamentos e análise dos dados colhidos para subsidiar o processo de melhoria contínua;

IV - desenvolver e aplicar ferramentas de Avaliação da Conformidade com vistas à Certificação do Projeto de Padronização e Organização Administrativa do Ministério Público (PROPAD);

V - manter atualizado o banco de dados com o registro das Avaliações da Conformidade, com vistas a subsidiar processo de gestão da qualidade para a Certificação e sua posterior renovação;

VI - elaborar e executar ações de adequação para as unidades administrativas e demais órgãos da Instituição que apresentarem não-conformidades ao Projeto de Padronização e Organização Administrativa do Ministério Público (PROPAD) e outros processos de trabalho;

VII - desenvolver estudos com vistas à aplicação de metodologia da qualidade, para subsidiar o processo de melhoria contínua;

VIII - propor, elaborar, orientar e acompanhar auditorias administrativas;

IX - elaborar e manter atualizados manuais de gestão da qualidade e de certificação.

3.2.8 Forma de Implementação

A gestão pela qualidade foi instituída em junho de 2012, por meio do Provimento nº. 40/2012, que estabeleceu o Procedimento de Avaliação de Conformidade ao PROPAD para verificar a conformidade das Promotorias de Justiça aos padrões estabelecidos.

Referido Provimento foi editado considerando a implementação da gestão de processos nas Promotorias de Justiça; a necessidade de manutenção dos padrões estabelecidos pelo PROPAD; a necessidade de manter o processo de melhoria contínua, aperfeiçoando os processos de trabalho; a necessidade de obter informações relevantes para a gestão das Promotorias de Justiça; a necessidade de garantir a eficiência e eficácia no desenvolvimento das atividades das Promotorias de Justiça, gerando uma maior efetividade nas ações Institucionais; e a necessidade de garantir à sociedade um trabalho executado de acordo com padrões de qualidade.

O Procedimento de Avaliação de Conformidade é realizado em três etapas progressivas e distintas, com atribuição de certificado em cada uma delas: Certificação, Certificação Plena e Certificação com Excelência, sendo que, para

certificar-se na segunda ou terceira etapa, é pré-requisito a Promotoria de Justiça ser certificada na etapa imediatamente anterior.

As etapas do procedimento de avaliação de conformidade diferem uma da outra em razão dos itens que são avaliados e dos percentuais que são exigidos em cada fase. A verificação da conformidade aos padrões é realizada através de relatórios emitidos pelo sistema, pelos indicadores acompanhados nas aplicações desenvolvidas no Qlikview, ferramenta de Business Intelligence – BI adquirida pela Instituição, em 2012, e pelas informações coletadas junto ao Promotor de Justiça Diretor, por meio de questionário.

Na etapa 1, chamada de “Certificação”, a Promotoria de Justiça é avaliada em 15 itens e obtém o certificado de qualidade aquelas que atingem o percentual mínimo de 70% nos itens avaliados.

Nesta etapa, são avaliadas questões como o setor que realiza a triagem do atendimento ao público; quem faz os registros no sistema; a forma como os documentos recebidos são registrados; quem faz o registro da carga de processos judiciais; a forma como esse registro é feito; a maneira como os encaminhamentos são registrados; os andamentos inseridos no sistema; o registro das manifestações nos processos judiciais; anexação das peças no sistema; registro adequado das diligências com preenchimento de prazo, quando existente; os registros dos encaminhamentos, manifestações e anexação de peças nos procedimentos investigatórios; utilização da agenda do sistema para controle dos prazos.

Na etapa 2, chamada de “Certificação Plena”, a Promotoria de Justiça é avaliada em 25 itens e obtém o certificado de qualidade aquelas que atingem o percentual mínimo de 80% nos itens avaliados.

Nesta etapa, além dos itens verificados na primeira etapa, são avaliados aspectos como: implantação de pesquisa de atendimento; registro dos encaminhamentos das Notícias de Fato no sistema; registros relativos aos procedimentos virtuais; importação de dados nos processos judiciais por servidores de gabinete com a respectiva correção; registro do encaminhamento ao Poder Judiciário; anexação de documentos referentes às diligências; forma de cadastramento no sistema das diligências requeridas em inquéritos policiais; forma de organização dos procedimentos investigatórios; gestão arquivística e uso pleno do sistema.

Na etapa 3, chamada de “Certificação com Excelência”, a Promotoria de Justiça é avaliada em 33 itens e obtém o certificado de qualidade aquelas que atingem o percentual mínimo de 90% nos itens avaliados.

Nesta etapa, além dos itens verificados na Certificação Plena, são avaliados aspectos como: existência de orientações escritas para a realização do atendimento ao público; prazo de tramitação das Notícias de Fato; registro adequado das diligências do tipo pesquisa de pessoas; celebração do termo de cooperação para envio de correspondências oficiais através de email; registro adequado no sistema dos Termos de Ajustamento de Conduta; registro das prorrogações de investigações e motivo de arquivamento diretamente pelo gabinete; uso pleno da agenda do sistema com atualização dos compromissos agendados; forma de organização para cumprimento das diligências nas Promotorias de Justiça com mais de um Secretário de Diligências.

No processo de avaliação, quando os relatórios apontam não-conformidades com os padrões, a Unidade de Certificação e Qualidade emite um relatório relacionando as não-conformidades e as ações que deverão ser realizadas para a adequação e encaminha ao Diretor da Promotoria de Justiça.

Após trinta dias do recebimento do relatório pelo Promotor de Justiça Diretor, a UCQ procede uma nova verificação e, caso ainda persistam não-conformidades, um novo relatório é emitido apontando as ações que deverão ser realizadas para a adequação aos padrões.

Decorridos trinta dias do recebimento do segundo relatório pelo Promotor de Justiça Diretor, caso ainda persistam as não-conformidades, a UCQ poderá realizar visita à Promotoria de Justiça para verificar, “in loco”, as razões pelas quais as não-conformidades persistem e providenciar para que sejam resolvidas.

Se, mesmo após a visita à Promotoria de Justiça, persistirem as não-conformidades, a UCQ emite à Coordenação do Gabinete de Articulação e Gestão Integrada, de forma circunstanciada, a informação de que a Promotoria de Justiça não está conforme aos padrões do PROPAD, que comunicará ao Promotor de Justiça Diretor a não emissão do Certificado de Conformidade ao PROPAD. Nessa situação, um novo pedido de análise de conformidade somente poderá ser solicitado à UCQ decorridos seis meses do recebimento da referida informação.

Verificada a conformidade com os padrões estabelecidos, a Unidade de Certificação e Qualidade emite informação de que a Promotoria de Justiça está conforme aos padrões do PROPAD. Referida informação é encaminhada à Coordenação do Gabinete de Articulação e Gestão Integrada que emite parecer ao Procurador-Geral de Justiça recomendando a emissão do Certificado de Conformidade.

O Certificado de Conformidade ao PROPAD, com validade de 1 ano, é emitido pelo Procurador-Geral de Justiça e representa o reconhecimento formal da Administração Superior quanto ao padrão de qualidade da Promotoria de Justiça. Uma vez certificada, o processo de avaliação para etapa subsequente ou revalidação do certificado atual é feito de ofício pela Unidade de Certificação e Qualidade, independentemente de solicitação do Promotor de Justiça Diretor.

A Promotoria de Justiça certificada é acompanhada periodicamente pela Unidade de Certificação e Qualidade, recebendo relatórios que apontam se a mesma deixou de manter os percentuais exigidos para a etapa em que se encontra, mantiver o grau de adequação necessário ou, ainda, as ações que deverão ser implementadas para receber a certificação na etapa subsequente.

Quando da revalidação do certificado, é possível que a Promotoria de Justiça perca a Certificação recebida se constatado que a mesma não manteve os percentuais mínimos exigidos na etapa em que foi certificada.

Cumprido salientar que, inicialmente, a Avaliação de Conformidade somente era realizada mediante provocação do Promotor de Justiça Diretor da Promotoria de Justiça. A partir de julho de 2013, as Promotorias de Justiça que ainda não haviam sido certificadas, passaram a ser avaliadas, de ofício, pela Unidade de Certificação e Qualidade.

No processo de avaliação de conformidade, foram consideradas algumas particularidades das Promotorias de Justiça, o que conferiu ao processo de gestão da qualidade um caráter flexível, garantindo uma maior aderência e menor resistência à ferramenta implementada.

Em 28 de abril do ano corrente, a Instituição tinha 176 Promotorias de Justiça certificadas, sendo 99 na 1ª etapa, 60 com Certificação Plena e 17 Certificadas com Excelência.

Certificadas na 1ª fase	99	51,0%
Certificadas na 2ª fase	60	30,9%
Certificadas na 3ª fase	17	8,8%
Total de Promotorias certificadas	176	90,7%

Dados fornecidos pela Unidade de Certificação e Qualidade em 28/04/2015

3.2.9 Dificuldades/ facilidades durante o processo de implementação

Com o objetivo de identificar as dificuldades e facilidades verificadas durante o processo de implantação da gestão pela qualidade no Ministério Público do RS, procedeu-se na aplicação de um questionário encaminhado a alguns servidores da equipe da Unidade de Certificação e Qualidade e Gestão de Processos. Embora a amostra seja pequena, dada a exigüidade do prazo para conclusão do presente trabalho, os respondentes detêm profundo conhecimento sobre o tema, eis que dois são integrantes da equipe desde a concepção do projeto e foram os responsáveis pela implantação e realização dos ajustes que se fizeram necessários.

Nos questionários respondidos, foi mencionado que um dos principais aspectos que influenciou positivamente o processo de implantação da gestão da qualidade foi o desenvolvimento do planejamento estratégico que evidenciou a demanda de membros e servidores por padrões organizacionais que ajudassem a evitar as diferenças entre estruturas, o que acabou sendo inserido no mapa estratégico da Instituição.

Outro aspecto destacado como influência positiva foi a mentalidade da Administração Superior à época. Segundo o respondente, os membros que integravam a Administração eram receptivos a novas idéias e estavam dispostos a promover uma modernização administrativa no Ministério Público. Assim, assumiram um compromisso perante a Instituição de implantar o planejamento realizado em todos os seus objetivos.

A questão da eficiência como objetivo da padronização dos processos de trabalho também foi ressaltada como aspecto positivo, assim como a forma de implantação, que foi organizada e paulatina, não imposta. Segundo os respondentes, a padronização dos processos de trabalho era uma necessidade latente nas Promotorias de Justiça e sua implementação garantiu que os serviços fossem prestados à sociedade de uma forma mais eficiente. A certificação é parte essencial para verificar se o padrão está sendo seguido e corrigir eventuais desvios.

Como aspecto negativo, foi destacada a descontinuidade administrativa que, na avaliação de um dos respondentes, causou um atraso e alterações na implantação do projeto.

Outro aspecto negativo apontado diz respeito ao fato de que a implantação e correções de inconformidades dependem do interesse da chefia. Alguns Promotores viam na mudança proposta uma interferência em sua forma de trabalho, razão pela qual, em algumas Promotorias, apesar de serem exceções, não foi possível implantar o padrão de processos.

Ressaltam que a implantação de mudanças sempre é difícil e que a Instituição enfrentou muitas resistências na implantação e correções de processos de trabalho dada à refração natural das pessoas à mudança. Referem que aqueles que tiveram um incremento de atividades em razão da equalização das tarefas também se mostraram pouco receptivos ao projeto.

Por fim, os respondentes mencionaram também como aspectos negativos: o número de Promotorias espalhadas pelo Estado, o que dificultou a implantação do projeto, bem como seu acompanhamento; falta de conhecimento do sistema, por alguns servidores e, em última análise, carência de pessoal na equipe para prolongar o período de implantação e acompanhamento in loco na fase pós implantação.

3.2.10 Mudanças verificadas na cultura da organização

Para discorrer acerca das mudanças verificadas na cultura da organização, mister se faz retomarmos o conceito de valores que integra a cultura organizacional,

qual seja, o conjunto de idéias, crenças, sentimentos, atitudes e modos de pensamento que prevalecem em uma organização e guiam seu comportamento.

O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, a quem a Constituição Federal de 1988 incumbiu defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, em seu Relatório de Atividades de 2013, mencionava querer “Ser reconhecida como instituição efetiva na transformação da realidade social e protetora dos direitos fundamentais” e, relacionava como valores: o compromisso social, a independência, a democracia, a combatividade, a efetividade, a transparência, a ética e a integridade.

Conforme já mencionado no tópico referente ao planejamento do Ministério Público do RS, em evento realizado no ano de 2003, os participantes viam como oportunidades: o crescimento das demandas sociais; a perda de credibilidade dos Poderes do Estado e entidades congêneres; a reforma do Poder Judiciário e reforma política; valorização, pela sociedade, da ética e da transparência. Como ameaças, identificaram perda de garantias constitucionais; desconhecimento, pela sociedade, do papel social do MP; perda de atribuições ou limitação da atuação do MP; reação dos setores prejudicados pela atuação do Ministério Público; perda de credibilidade do sistema judicial.

Na avaliação dos participantes do evento, a Instituição, na época, tinha como pontos fortes as garantias constitucionais, a qualidade dos Membros, a infraestrutura, a atuação especializada e a democracia interna. Como pontos fracos, mencionaram a atuação predominante como custos legis, em prejuízo da atuação como órgão agente; a precária unidade institucional; o déficit de integração entre Membros e entre as áreas especializadas; o déficit de cultura de planejamento que estabeleça instrumentos de aferição, sistema de controle, metas e estratégias; interpretação incorreta da autonomia e independência funcional. (PGGA, p.118)

Já em 2007, no evento de Alinhamento estratégico, foram levantados e validados os seguintes valores: compromisso social, ética, independência, democracia, efetividade, transparência, combatividade e proatividade.

Os servidores da equipe da qualidade que responderam ao questionário referiram que, em parte, alguns problemas verificados na fase de implantação do projeto podem estar associados com a visão de mundo de membros e servidores, já

que a gestão por processos é algo recente na instituição, então muitos Promotores e servidores não conheciam sua metodologia e benefícios. Segundo um respondente, havia muita preocupação em "fazer", mas pouco em "como fazer".

Como valores mais determinantes no processo de implantação da gestão da qualidade na Instituição, os respondentes mencionaram a própria visão do Ministério Público que é mudar a realidade social e proteger a sociedade, executando o seu trabalho da melhor forma em todas as suas áreas de atuação. O compartilhamento, por membros e servidores, dos objetivos institucionais também aparece com destaque, na medida em que todos integrantes da Instituição percebem e desejam prestar um serviço diferenciado e de excelência para a sociedade e seus cidadãos.

A ética, a efetividade, a responsabilidade e o valor "excelência" na prestação dos objetivos institucionais, consubstanciados na "Visão" institucional, que é "Ser reconhecida como instituição efetiva na transformação da realidade social e protetora dos direitos fundamentais" são valores citados pelos servidores como sendo os mais importantes no desenvolvimento do processo de implantação, na medida em que há o conhecimento de que a gestão de processos, de projetos, de pessoas, etc. são fundamentais para melhorar o trabalho realizado.

Por fim, em relação às mudanças evidenciadas na Instituição, os respondentes referem que o PROPAD, por ser o instrumento de suporte organizacional para a realização dos objetivos estratégicos, trouxe a eficiência como princípio da Instituição, passando a fazer parte da cultura da organização.

Mencionam, ainda, que a Instituição passou a dar maior valor ao processo de gestão, o que muda a forma de pensar em como atingir seus objetivos. Atualmente, os integrantes do Ministério Público, incluindo Membros e servidores, não concebem mais trabalhar de outra forma que não seja dentro dos padrões estabelecidos pelo PROPAD.

A adesão da maior parte das Promotorias à implantação dos processos padronizados, um conhecimento e interesse maior de todos em ferramentas de gestão, o uso mais efetivo dos sistemas de informação, a preocupação da administração em manter e investir em setores de gestão estratégica, de processos e de projetos são mudanças evidenciadas na Instituição pelos servidores respondentes.

Na avaliação dos respondentes, as mudanças evidenciadas são positivas porque as pessoas estão mais cientes da importância de um processo de trabalho, percebendo que algumas mudanças melhoram o resultado. Antes da implantação, cada Promotoria trabalhava de uma maneira e, atualmente, conta com um padrão implantado e monitorado. O uso do sistema acabou se consolidando juntamente com a implantação do processo e, em razão disso, a Administração Superior dispõe de maiores informações para a tomada de decisões.

Ainda, que a gestão da qualidade foi um primeiro passo no sentido de saciar a inevitável necessidade de organização e controle, que ocorre em qualquer organização. Após a implantação, paulatinamente, a padronização das rotinas de trabalho passou a ser referência para as pessoas e porto seguro para resolução de conflitos. Passou-se também a valorizar a eficiência, a economicidade e o controle como referência para tomada de decisões e se verifica uma melhoria na qualidade de vida no trabalho.

4 CONCLUSÕES/CONSIDERAÇÕES FINAIS

As modificações implementadas, a partir da década de 90, fruto da Reforma do Aparelho do Estado, refletiram, substancialmente, na forma de gestão das organizações públicas.

Na busca da eficiência e eficácia dos serviços prestados à sociedade, as organizações públicas passaram a utilizar ferramentas de gestão, inicialmente concebidas para a iniciativa privada, dentre elas a gestão da qualidade, cuja implementação produz impactos na cultura organizacional.

No Ministério Público do Rio Grande do Sul, a gestão pela qualidade implementada guarda relação com a padronização de processos de trabalho e surge como forma de atingir os objetivos estratégicos de melhorar a gestão administrativa, padronizando processos e rotinas. O PROPAD assegura um padrão mínimo de execução, orientado pela eficiência e garantida a geração de informações relevantes para a gestão e está em consonância com o que preceitua Harrington (1993), em relação aos processos de trabalho, quando afirma que a padronização é uma das primeiras providências para aperfeiçoar os processos. Segundo ele, “quando cada pessoa realiza a tarefa de modo diferente, fica difícil, se não impossível, realizar aperfeiçoamentos significativos no processo” (HARRINGTON, 1993, p. 187)

Além disso, a gestão da qualidade do Ministério Público do RS aparece associada com o princípio constitucional de eficiência, porquanto visa racionalizar recursos. Segundo Bergue (2011) o princípio da eficiência, embora conceitualmente distinto do conceito de qualidade, exige que a Administração Pública minimize o uso de recursos para alcançar as metas definidas, estabelecendo uma relação entre os recursos aplicados e o produto final obtido. (LACOMBE, 2004 apud BERGUE, 2010, p. 39)

Em relação à necessidade de conhecimento da cultura da organização para implementar um sistema de gestão de qualidade que foi inicialmente concebido para a iniciativa privada, restou comprovado que, ao optar por um processo de implantação gradual, por adesão, não impositivo e com uma certificação interna, o Ministério Público do RS esteve atento aos alertas feitos por Swiss quanto aos

perigos da ortodoxia na implementação de programas de qualidade em organizações públicas. Segundo Swiss (1992, p.356) apud Bergue (2011, p.389) a gestão pela qualidade pode ter um papel importante na gestão governamental, “mas apenas se substancialmente modificada para ajustar-se às características únicas do setor público”.

Ainda, quanto à forma de implementação da gestão pela qualidade utilizada pelo Ministério Público, ao decidir por uma implantação lenta e gradual, por adesão, com um processo de certificação realizado pela própria organização, evidencia-se um profundo conhecimento da Administração acerca da realidade da Instituição e denota sua atenção quanto à necessidade de flexibilização na assimilação de novos valores.

Quanto às mudanças verificadas na Instituição após a implantação da gestão da qualidade evidencia-se, com destaque, mudanças significativas na forma de trabalho nas Promotorias de Justiça, o interesse por ferramentas de gestão como forma de obter informações fidedignas para tomada de decisões e a eficiência, relacionada com noção de otimização de recursos e melhoria contínua dos serviços prestados, o que sugere ter havido uma mudança na cultura da organização, o que, segundo Freitas (1991) entende como sendo a “definição de um novo rumo, uma nova maneira de fazer as coisas, alicerçada em novos valores, símbolos e rituais.”

Considerando que a melhorias da qualidade de produtos e/ou de serviços é algo esperado pela sociedade como um todo, e, ainda, que os integrantes da organização almejavam a consolidação de uma cultura de gestão estratégica, com foco no estabelecimento de prioridades, estruturação de projetos e medição dos resultados alcançados, fomentando uma cultura gerencial e voltada para a racionalização de processos, temos que a mudança cultural se deu em razão de alterações no macroambiente. Segundo Deal e Kennedy apud Freitas (1991), a mudança cultural deve ser considerada pela alta administração quando estão ocorrendo mudanças fundamentais no ambiente.

Se considerarmos a evolução histórica do Ministério Público no Brasil, que teve sua atual configuração estabelecida pela Constituição Federal de 88, podemos dizer que o Ministério Público é uma organização jovem, ainda em desenvolvimento e que as mudanças verificadas em sua cultura estão relacionadas com o estágio de desenvolvimento da organização. Segundo Freitas (1991), utilizando o ciclo de vida

de Schein, na fase intermediária é que aparecem as oportunidades para mudança cultural.

Considerando que a organização caminha para um estágio de maturidade e que a Gestão da Qualidade até então implementada pela organização está restrita à padronização de processos e melhoria contínua dos mesmos, com o respectivo processo de certificação para identificar possíveis desvios do padrão estabelecido e ações corretivas, sugere-se o estudo de viabilidade de um sistema de qualidade mais amplo, inclusive com Certificação por entidades externas.

Em relação à tipologia que considera o uso do planejamento, temos o Ministério público como uma organização com cultura excelente. No entanto, para que a organização continue competindo num ambiente em contínua e intensa evolução é necessário manter o gerenciamento de sua cultura visando obter a flexibilidade necessária à assimilação de novos valores.

Por fim, cumpre salientar que, dada a exigüidade de prazo para conclusão do presente trabalho, as mudanças na cultura da organização referidas no presente trabalho ficaram restritas àquelas apontadas pelos respondentes do questionário que, embora detentores de vasto conhecimento acerca do assunto, representam um número ínfimo se comparado com o quadro de pessoal da Instituição analisada. Assim, considerando a complexidade do tema, por certo, o presente trabalho carece de uma reflexão mais aprofundada acerca das mudanças evidenciadas, em especial no que tange a uma avaliação da ocorrência de revalorização ou mera assimilação de novos valores pela Instituição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERGUE, Sandro Trescastro. **Cultura e mudança organizacional**. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.106p. Disponível em: <https://moodle.ufrgs.br/course/view.php?id=27067>
Acesso em: 31 mar. 2015

BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de Gestão em Organizações Públicas: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul, RS: Educus, 2011.

BERGUE, Sandro Trescastro. **A redução sociológica no processo de transposição de tecnologias gerenciais: gestão pela qualidade e certificação ISO 9001:2000 no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**.

Disponível em:

<<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/16141/000696930.pdf?..>> Acesso em: 10 mar. 2014

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 04 abr. 2015

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa da qualidade e participação na administração pública** / Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado: Brasília: MARE, 1997. 59 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 4). Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno04.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2014.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa de reestruturação e qualidade dos Ministérios** / Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1998. 47 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 12). Disponível em:

<http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Ministerio_do_Planejamento/MARE/Programa_de_Reestruturacao_e_Qualidade_dos_Ministerios.pdf> Acesso em: 02 abr. 2014

BRASIL. MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995. Disponível em: . Acesso em 28 de junho de 2006.

BRASIL. CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. A História do Ministério Público. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/portal/component/content/article/94-institucional/ministerio-publico/128-a-historia-do-ministerio-publico-no-brasil>. Acesso em: 02 abr. 2015

BRASIL. CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. Funções do Ministério Público. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/portal/component/content/article/94-institucional/ministerio-publico/130-funcoes-do-mp>. Acesso em: 02 abr. 2015

BRASIL. CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. O Ministério Público dos Estados. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/portal/component/content/article/94-institucional/ministerio-publico/133-ministerio-publico-dos-estados>. Acesso em: 02 abr. 2015

COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2009.

CONSULTOR JURÍDICO. Comissão julgadora define vencedores do Prêmio CNMP. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jul-14/comissao-julgadora-define-projetos-vencedores-premio-cnmp>>. Acesso em: 05 abr. 2014

CONTE, Antônio Lázaro; DURSKI, Gislene Regina. Coleção Gestão Empresarial . **Qualidade**. Disponível em: <<http://www.unifae.br/publicacoes/pdf/empresarial/5.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2014.

CROSBY, P.B. **Qualidade é investimento: a arte de garantir a qualidade**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **Reforma do Estado com Participação Cidadã? Déficit Democrático das Agências Reguladoras Brasileiras**. Florianópolis: UFSC, 2006.

Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/88466/236844.pdf?sequence>. Acesso em: 30 abr. 2015

DEAL, T. & KENNEDY, A. **Corporate Culture: the rites and rituals of the corporate life**. Massachusetts, Addison-Wesley, 1982; PETERS, T. & WATERMAN Jr. In Search of Excellence. New York, Harper & Row, 1982;

DEAL, T. "**Cultural Change: Opportunity, Silent Killer, or Metamorphosis?**" In: KILMANN, R. et alii. Gaining Control of the Corporate Culture. Op. cit.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1999.. Madrid: Universitat Pompeu Fabra, 1999.

FEIGENBAUM, A.V. **Controle da qualidade total: gestão e sistema**. São Paulo: Makron Books, 1994.

FERREIRA, André Ribeiro. **Modelo de excelência em gestão pública no governo brasileiro: importância e aplicação** - 2009. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.2954571235/ferrerib.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2014.

FREITAS, Maria Ester de. **Cultura organizacional grandes temas em debate**

Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901991000300007&script=sci_arttext. Acesso em: 18 abr. 2015.

GODOY, Arilda Schmidt. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais**. Revista de Administração de Empresa. São Paulo, v.35, n.3, p. 20-29. Mai./Jun. 1995.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino; CAVALCANTI, Gustavo Henrique de V.; AFFONSECA, Maria Dulce Valença de. **Gestão da Qualidade e inovações gerenciais em organizações públicas**. In: ENANPAD, 28, 2004, Curitiba: Anpad. Anais...Curitiba: Anpad, 2004.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Critérios para Geração de Indicadores de Qualidade e Produtividade no Serviço Público**. Outubro de 1991. Texto para discussão n.238: Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/1991/td_0238.pdf. Acesso em: 24 jun. 2008

JOHANN, Sílvio Luiz. **Gestão da Cultura Corporativa: Como as organizações de alto desempenho gerenciam sua cultura organizacional**. São Paulo: Saraiva, 2004.

LONGO, Rose Mary Juliano. **Gestão da Qualidade: Evolução Histórica, Conceitos Básicos e Aplicação na Educação**. Brasília, 1996. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1722/1/td_0397.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2014.

LORENTZ, Evandro G. et al. **Certificação em Engenharia da Qualidade: Curso completo Preparação para o exame ASQ/CQE**. Belo Horizonte: Fundac-BH, 2011. v.1

MENDES, Vera Lúcia P.S. **Sustentabilidade das inovações gerenciais na administração pública**. In: ENANPAD, 27, 2003, Atibaia: Anpad. Anais...Atibaia: Anpad, 2003.

MPRS. Ministério Público do Rio Grande do Sul . Veiga toma posse como Procurador-Geral de Justiça. Disponível em: <http://www.mprs.mp.br/imprensa/noticias/id24371.html>. Acesso em: 19 abr. 2015.

MPRS. Ministério Público do Rio Grande do Sul . Veiga assume segundo mandato como Procurador-Geral de Justiça. Disponível em: <http://www.mprs.mp.br/imprensa/noticias/id32153.html>. Acesso em: 19 abr. 2015.

MPRS. Ministério Público do Rio Grande do Sul. Relatório Anual 2013 – Ministério Público Estado do RS Disponível em http://www.mprs.mp.br/areas/principal/arquivos/relatorio_anual_2013.pdf. Acesso em: 25 abr. 2015.

MPRS. Ministério Público do Rio Grande do Sul. GEMP 2022. Gestão Estratégica do Ministério Público. Agenda de Gestão.

MPRS. Ministério Público do Rio Grande do Sul. Provimento 23/2011. Disponível em: <http://www.mprs.mp.br/legislacao>. Acesso em: 11 abr. 2015.

MPRS. Ministério Público do Rio Grande do Sul. Provimento 40/2012. Disponível em: <http://www.mprs.mp.br/legislacao/id6441.htm>. Acesso em: 11 abr. 2015.

Ministério Público Federal. Garantias e princípios institucionais. Disponível em <http://www.pgr.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/procuradores-e-procuradorias/garantias-e-principios-institucionais>. Acesso em: 04 abr. 2015.

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

OAKLAND, JOHN S. **Gerenciamento da Qualidade Total**. São Paulo: Nobel, 1994.

OVRETVEIT, John. **Public Service Improvement**. IN: FERLIE, Ewan; LYNN JUNIOR, Laurence E.; POLLIT, Christopher. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

PGAA - Plano Geral de Atuação Administrativa. Planejamento Estratégico do Ministério Público do RS – 2003/2005

PGAI - Plano Geral de Atuação Institucional. Planejamento Estratégico do Ministério Público do RS – 2003/2005

RAMIÓ MATAS, Carles. **Teoria de la organización y administración pública**. Madrid: Universitat Pompeu Fabra, 1999.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A redução Sociológica**. Rio de Janeiro: Ed. Da UFRJ, 1996.

ROBBINS, Stephen P.. **Comportamento Organizacional. Tradução técnica Reynaldo Marcondes**. 11 ed. –São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

SCHEIN, Edgar. **Cultura Organizacional e liderança** . São Paulo.: Atlas, 2009.

SWISS, James E. **Adapting total quality management (TQM) to government**. *Public Administration Review*, v.52, n.4, jul./aug. 1992.

VARGAS, Gabriela Vieira. A Gestão por **Processos no Ministério Público do Estado do RS**. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/29656/000769102.pdf?sequence=1> Acesso em: 18 fev. 2014.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Vol. 1. 3 ed. Brasília: UnB, 1994.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis : Departamento Ciências da Administração/ UFSC;

[Brasília] : CAPES :UAB, 2009.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

- 1) No seu entendimento, considerando a implantação do PROPAD, que padronizou fluxos e rotinas, e, posteriormente, o processo de certificação das Promotorias de Justiça, que aspectos podem ter influenciado positivamente esse processo na Instituição?
- 2) Quais aspectos podem ter influenciado negativamente esse processo? Quais os problemas mais significativos evidenciados durante a implantação?
- 3) Você considera que esses problemas estão associados com a visão de mundo de membros e servidores?
- 4) Que aspectos da visão de mundo da organização lhe parecem mais determinantes?
- 5) Há valores que são mais importantes?
- 6) Na sua avaliação estes valores contribuíram ou impediram o desenvolvimento do processo?
- 7) Você acha que o desenvolvimento do processo alterou os valores, as crenças, enfim a visão de mundo da organização?
- 8) Em caso positivo, que alterações você percebe?
- 9) De que maneira você avalia a mudança que ocorreu no MP após a implantação?