

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Departamento de Ciências Administrativas

Gabriela Vieira Vargas

**A GESTÃO POR PROCESSOS NO MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Porto Alegre

2010

Gabriela Vieira Vargas

A GESTÃO POR PROCESSOS NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Trabalho de conclusão do curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Clezio Saldanha dos Santos

Porto Alegre

2010

Gabriela Vieira Vargas

A GESTÃO POR PROCESSOS NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Trabalho de conclusão do curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Administração.

Conceito final:

Aprovado em dede.....

BANCA EXAMINADORA

Prof. Jorge Luis Passini – UFRGS

Orientador – Prof. Clezio Saldanha dos Santos – UFRGS

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul pelo ensino de qualidade e excelência oferecido e aos professores que pela dedicação inspiraram o fascínio pela arte de administrar. Também agradeço ao meu orientador, Clezio Saldanha dos Santos, pelo auxílio prestado e pela confiança depositada.

Ao Ministério Público do Rio Grande do Sul pela oportunidade de realização desse trabalho e principalmente aos colegas de trabalho dessa instituição por todo conhecimento e experiência transmitidos.

A minha família pelo suporte prestado e pelo constante incentivo ao meu crescimento pessoal e intelectual. Um especial agradecimento ao meu companheiro, Bruno do Carmo Saldanha, pela paciência incondicional, principalmente nos momentos de ausência para dedicação a esse trabalho, pelo companheirismo e imenso apoio nesses últimos anos. Não há dúvidas que o apoio e companheirismo dessa pessoa foi fundamental para a conclusão desse trabalho.

Enfim, agradeço a todos aqueles que direta ou indiretamente, acompanharam o desenvolvimento desse trabalho.

RESUMO

Atualmente a busca por eficiência tem sido uma constante na administração pública. Dessa busca verifica-se o surgimento do fenômeno da utilização de técnicas gerenciais tipicamente da iniciativa privada em organizações públicas, entre elas o Planejamento Estratégico, a Gestão da Qualidade, a Gestão por Processos. A natureza das organizações – públicas e privadas - pressupõe a necessidade de adaptação dessas tecnologias de gestão. O Ministério Público do Rio Grande do Sul apresentou um rápido crescimento institucional após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A organização adotou as técnicas da Gestão por Processos com o objetivo de solucionar os problemas de eficiência que se tornaram latentes após as consequências desse rápido crescimento institucional. Esse estudo pretende analisar se as técnicas da Gestão por Processos, na maneira como estão sendo implementadas na instituição contribuirão para o alcance do objetivo da organização de melhorar a sua eficiência administrativa. Nesse estudo também busca-se avaliar a ocorrência de adaptação das tecnologias gerenciais à realidade da instituição e se essas adaptações são capazes de trazer vantagens para a organização.

Palavras-chaves: Administração Pública, Gestão por Processos, Gestão da Qualidade, padronização de processos, mudança organizacional, sistemas de informações, melhoria contínua.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Quadro de Pessoal	34
Gráfico 2 – Equipamentos de Informática	35
Gráfico 3 - Usuários cadastrados nos sistemas corporativos	36
Gráfico 4 – Não-conformidades encontradas no Projeto Piloto	100
Figura 1 – Inter-relação das principais atividades do projeto PROPAD	118

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Classificação dos membros do MPRS.....	31
Tabela 2 – Quantidade de Sedes Próprias	33
Tabela 3 – Atuação Ministerial	34
Tabela 4 – Orçamento do Ministério Público	36
Tabela 5 - Traços brasileiros e características chaves	44
Tabela 6 – Ênfase das abordagens da adaptação criativa e da redução sociológica.....	54
Tabela 7 - Os estágios de evolução para a organização por processos	63
Tabela 8 – Abordagens da gestão por processos.....	64
Tabela 9 - Controle e Flexibilidade: Vantagens e Desvantagens	66
Tabela 10 – Comparativo das fases para implantação da padronização de processos	87
Tabela 11 – Resumo da implantação do PROPAD até julho de 2010.....	107
Tabela 12 - Facilidades e Dificuldades da Implantação das Técnicas de Gestão	111
Tabela 13 - Indicadores de Resultados do PROPAD.....	115
Tabela 14 - Abordagem para melhoria de processo utilizada no MPRS.....	118
Tabela 15 – Comparativo das exigências e princípios da Gestão por Processos	119
Tabela 16 - Estágio de evolução para a organização por processos do MPRS	124

LISTA DE SIGLAS

BPD - Business Process Design

BPR - Business Process Reengineering

BSC - Balanced Scorecard

FPA - Ficha de Processo Administrativo

GEMP – Gestão Estratégica do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

GESPUBLICA - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

LONMP - Lei Orgânica Nacional do Ministério Público

MEGP - Modelo de Excelência em Gestão Pública

MPF - Ministério Público Federal

MPFDT - Ministério Público Federal e do Distrito Federal e Territórios

MPM - Ministério Público Militar

MPRS – Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

MPT - Ministério Público do Trabalho

MPU - Ministério Público da União

PAP – Plano de Adequação ao PROPAD

POP – Procedimento Operacional Padrão

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

SGP – Sistema Gerenciador de Promotorias de Justiça

SIG – Sistema de Informações Gerenciais

TI - Tecnologia da Informação

UAU – Unidade de Apoio ao Usuário

UDS – Unidade de Desenvolvimento de Sistema

UODI – Unidade de Organização e Desenvolvimento Institucional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. ORGANIZAÇÃO E AMBIENTE	14
1.1 ORIGENS REMOTAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO	15
1.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL E NO RIO GRANDE DO SUL	18
1.3 O “NOVO” MINISTÉRIO PÚBLICO	23
1.4 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO	27
1.5 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA	37
1.6 JUSTIFICATIVA	39
1.7 OBJETIVOS	40
1.7.1 Objetivo Geral	40
1.7.2 Objetivos específicos	40
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	42
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	42
2.2 INFLUÊNCIAS DA CULTURA BRASILEIRA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	44
2.3 BUROCRACIA	46
2.4 MUDANÇA DE PARADIGMAS: A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O MODELO PÓS-BUROCRÁTICO	49
2.5 TRANSPOSIÇÃO DE TECNOLOGIAS GERENCIAIS E A REDUÇÃO SOCIOLÓGICA	51
2.5.1 Redução Sociológica	53
2.6 GESTÃO POR PROCESSOS	54
3. METODOLOGIA	70
3.1 PLANO OU DELINEAMENTO DA PESQUISA	70
3.2 POPULAÇÃO	70
3.3 TIPO DE DADOS	71
4. ANÁLISE	72
4.1 CONSEQUÊNCIAS DA FALTA DE PADRONIZAÇÃO	74
4.1.1 Retrabalho	74
4.1.2 Desigualdades entre servidores de mesmo cargo	76
4.1.3 Avaliação de necessidades de pessoal	77

4.1.4	Sistemas de informação	77
4.1.5	Prestação de serviço	79
4.2	A GESTÃO ESTRATÉGICA: ORIGENS DO PROJETO DE PADRONIZAÇÃO	80
4.3	PROPAD: PROJETO DE PADRONIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA	83
4.3.1	Fases de execução do Projeto PROPAD	86
4.3.1.1	Fase de Levantamento e Diagnóstico	87
4.3.1.2	Fase de Análise	90
4.3.1.3	Fase de Implantação	95
4.3.1.3.1	Projeto Piloto de implantação do PROPAD	97
4.3.1.3.2	Implantação do PROPAD	101
4.3.1.4	Fase de Avaliação de Conformidade	108
4.3.2	Melhoria contínua	110
4.4	FACILIDADES E DIFICULDADES DA IMPLANTAÇÃO DAS TÉCNICAS DE GESTÃO	110
4.5	ANÁLISE DOS RESULTADOS ALCANÇADOS	113
4.6	A ANÁLISE DA GESTÃO POR PROCESSOS NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL	117
4.7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
	REFERÊNCIAS	128
	ANEXO A - ORGANOGRAMA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL	134
	ANEXO B – MAPA ESTRATÉGICO	135
	ANEXO C – ÁRVORE DE PROCESSOS – ATIVIDADES DE GESTÃO	136
	ANEXO D – ÁRVORE DE PROCESSOS – ATIVIDADES FINALÍSTICAS	137

INTRODUÇÃO

Atualmente a busca por eficiência tem sido uma constante na administração pública. Dessa busca verifica-se o surgimento do fenômeno da utilização de técnicas gerenciais tipicamente da iniciativa privada em organizações públicas, entre elas o Planejamento Estratégico, a Gestão da Qualidade, a Gestão por Processos. A natureza das organizações – públicas e privadas - pressupõe a necessidade de adaptação dessas tecnologias de gestão. Na prática, isso nem sempre acontece e diversos casos de insucessos já foram estudados.

O conceito de eficiência na administração pública brasileira foi difundido com maior intensidade pela introdução do modelo da Administração Pública Gerencial na Reforma do Aparelho do Estado, iniciada em 1995, que privilegia o princípio da eficiência, deslocando o foco da administração para o resultado. Entre os objetivos globais da reforma encontra-se o seguinte: “Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando à ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos”.

O princípio ficou consagrado pela Emenda Constitucional nº 19/1998 que o incluiu no rol dos princípios da Administração Pública, listados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal:

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 e, também, ao seguinte: [...]

Di Pietro (2007) destaca dois aspectos da eficiência, um relativo à forma de atuação do agente público, em que espera-se o melhor desempenho possível de suas atribuições; e outro relativo ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública, exigindo que essa seja o mais racional possível. Seguindo a ideia de racionalidade, Moraes (2002) afirma que a administração pública no exercício de suas competências deve primar pela adoção de critérios legais e morais

necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

Para essa análise é importante fazer a distinção entre eficiência, eficácia e efetividade. Por eficácia entende-se a relação dos objetivos e instrumentos explícitos de determinado programa e seus resultados efetivos, por eficiência entende-se a relação dos esforços empregados na implementação de uma dada política e os resultados alcançados, já em relação à efetividade entende-se a relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO *apud* ARRETCHE, 1998). Em suma eficácia é atingir o objetivo, eficiência é atingir o objetivo da melhor maneira, otimizando recursos, e efetividade é soma das anteriores aliada a uma efetiva mudança social.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº101/2000) prevê a responsabilidade, controle e eficiência fiscal. Essa lei também pode ser considerada como uma ampliação da restrição orçamentária por estabelecer limitações para as despesas total com pessoal. A partir dessa lei amplia-se necessidade de eficiência na atuação do agente público, buscando-se o melhor desempenho possível.

Hammer (1998) afirma que tradicionalmente as empresas ignoram seus processos, mas elas têm muito a ganhar ao se dedicarem a conhecê-los melhor. Para Gonçalves (2000) os processos empresariais são atividades coordenadas que envolvem pessoas, procedimentos e tecnologia. Em relação a uma forma de gestão orientada para processos, Belmiro e Reche, (2003) afirma que

"espera-se que o foco no resultado viabilize melhorias contínuas nos processos internos e que uma reorientação na forma de gestão propicie uma cultura voltada para a eliminação de gargalos e redundâncias e para o questionamento contínuo da forma de se trabalhar".

Na mesma onda de outras organizações públicas o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, organização foco desse estudo, encontra-se numa fase de implantação de técnicas gerenciais com a finalidade de melhorar a eficiência administrativa. A organização adotou as técnicas da Gestão por Processos com o

objetivo de solucionar seus problemas de eficiência que se tornaram latentes após as consequências do rápido crescimento institucional.

1. ORGANIZAÇÃO E AMBIENTE

A maioria da população não sabe o que é o Ministério Público ou o confunde com o Poder Judiciário. Muitos acreditam que o Promotor e o Juiz pertencem ao mesmo órgão e que o Promotor de Justiça possui apenas a função de acusação.

Souza (2003) comenta que muitos conhecem apenas os promotores caricatos do cinema norte-americano, mas desconhecem a organização do Ministério Público brasileiro, seu funcionamento, suas competências e, sobretudo, sua função constitucional dentro do novo quadro trazido pela Carta Magna de 1988. O autor supracitado cita que uma prova deste desconhecimento ocorreu em pesquisa realizada pelo instituto Toledo & Associados, encomendada pela OAB nacional.

A pesquisa mencionada por Souza (2003) foi realizada no período de 10 a 26 de setembro de 2003. Foram ouvidas 1700 pessoas, de todas as classes sociais, a respeito das instituições que compõem o Estado, naquilo que pertence à Justiça. Os resultados da pesquisa, no que se refere ao Ministério Público e seus membros, apontam que 57% dos entrevistados não sabem quais são as diferenças das funções de um juiz para um promotor. Em relação à confiança na instituição 28% dos entrevistados informaram que desconfiam do Ministério Público, entretanto, a maioria (37%) confia na instituição.

Em relação à terminologia Ministério Público, sabe-se que ela foi usada pela primeira vez em Roma, para fazer referência a todos que exercessem função pública. Sanches Junior (2004) aponta que a acepção que conhecemos atualmente tem suas origens na França, com a expressão *ministère public* usada nos provimentos legislativos do século XVIII. O referido autor salienta que a expressão surgiu mais na prática do que nos textos legislativos. Os procuradores e advogados do rei se referiam a seu "ministério", que por tratar dos assuntos do rei era na verdade "público".

Com o intuito de aprofundar o conhecimento sobre o papel na sociedade dessa instituição e partindo-se da premissa de que não é possível realizar essa análise sem estudar sua própria história, descreveremos a seguir as origens da função do “promotor de justiça” e da instituição Ministério Público.

1.1 ORIGENS REMOTAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ressalta-se que não existe um senso comum entre os estudiosos sobre a origem da instituição. Souza (2003) destaca que é quase unânime entre os pesquisadores e historiadores do Direito a indicação de que não há paradigma passado desta instituição que tivesse as características e premissas que ela detém na atualidade, mormente em jurisdição brasileira. O referido autor aponta que apenas é possível identificar alguns cargos ou funções públicas com atribuições similares àquelas que hoje são destinadas aos representantes do Ministério Público. Segundo Sanches Junior (2004), a figura do "promotor de justiça" surgiu, ainda que embrionariamente, antes do Ministério Público como instituição.

Quanto à origem da figura do "promotor de justiça", Mazzili (1997) destaca que alguns estudiosos acreditam que o Ministério Público surgiu há mais de quatro mil anos na figura do *magiaí*, ou seja, o funcionário real no Egito, exercendo a função de ser “os ouvidos e os olhos do rei”. De acordo com o referido autor, o *magiaí* castigava os rebeldes, reprimia os violentos, protegia os cidadãos pacíficos; acolhia os pedidos do homem justo e verdadeiro, perseguindo o malvado mentiroso; era o marido da viúva e o pai do órfão; fazia ouvir as palavras da acusação, indicando as disposições legais que se aplicavam ao caso; tomava parte das instruções para descobrir a verdade.

Mazilli (1997) também menciona que outros estudiosos buscam na antiguidade Clássica os traços iniciais da Instituição. De acordo com Sanches Junior

(2004), nesse período histórico citam-se os *éforos* de Esparta que, apesar de serem juízes, eram encarregados do *ius accusationis*; os *thesmotetis* gregos, chamados de *tesmótetas*, aos quais era atribuída a função de oferecer a denúncia perante o Senado ou a Assembléia do Povo nos casos de crimes públicos; os *advocati fisci* e os *procuratores cesaris* de Roma eram funcionários encarregados de vigiar a administração dos bens do imperador.

Dos gregos destacam-se os *éforos* e os *tesmótetas* que se responsabilizavam pela execução da legislação e pelo exercício da acusação penal, todavia “esta acusação não era tratada com a técnica e a seriedade que na atualidade se exige” (SOUZA, 2003). Segundo Souza (2003), motivos religiosos, morais e filosóficos davam causa às acusações e, na maioria das vezes, quando não eram do interesse Estado Grego, entregava-se a acusação criminal aos familiares da vítima.

Do direito romano é possível destacar mais funções que se identificam com as do Ministério Público:

"São cinco as instituições do direito romano em que a generalidade dos autores vê traços de identidade com o Ministério Público: os censores, vigilantes gerais da moralidade romana; os defensores das cidades, criados para denunciar ao imperador a conduta dos funcionários; os irenarcas, oficiais de polícia; os presidentes das questões perpétuas; e os procuradores dos cesares, instituídos pelo imperador para gerir os bens dominiais". (RODRIGUES apud SAUWEN FILHO 1999, p. 25-26)

Na Idade Média, segundo Mazilli (1997), também procura-se encontrar algum traço histórico da Instituição nos *saions germânicos*, ou nos *ballios e senescals*, encarregados de exercer a acusação, quando o particular permanecia inerte. Sanches Junior (2004) acrescenta as seguintes figuras da Idade Média: os *missi dominici* e *gastaldi* do direito longobardo; os *Gemeiner Anklager* cuja tradução literal é "comum acusador", na Alemanha, com a atribuição de exercer a acusação quando o particular que dava-se inerte; os *vindex religionis* do direito canônico; os *procurateurs* ou *procureurs du roi* do velho direito francês; os *advocatus de parte publica* como também os *avogadori di comun della repubblica veneta* ou ainda os *conservatori delle leggi di Firenze* na Itália.

Sanches Junior (2004) e Mazilli (1997) afirmam que a origem mais apropriada e com maior aceitação entre os estudiosos provém da França, na Ordenança de

março de 1302, do rei Felipe IV, o Belo, onde foi estabelecida uma nova conceituação dos procuradores do rei ("Procureurs du Roi"). Considera-se que nesse marco surgiu o primeiro texto legislativo a tratar objetivamente da função de "promotor de justiça", prevendo a prestação, pelos procuradores, do mesmo juramento que era necessário aos juízes, sendo-lhes completamente proibido o patrocínio de outros interesses que não os do rei. Sanches Junior(2004) afirma que nesse momento histórico se confundem as origens da função de "promotor de justiça" e da própria instituição do Ministério Público.

De acordo com Mazilli (1997), os advogados do rei ("Avocats du Roi") tinham atribuições exclusivamente cíveis e os procuradores do rei surgem com a organização das primeiras monarquias e, ao lado de suas funções de defesa do fisco, exerciam as de natureza criminal. Souza (2003) observa que o monarca francês institucionalizou seus procuradores, pois almejava o controle de toda a Jurisdição francesa, acabando com o poder dos senhores feudais e para isso necessitava de representantes de sua confiança para velar pelos seus interesses perante a magistratura.

Mazilli (1997) ressalta que a evolução do Ministério Público na França foi lenta e destaca o surgimento em 1790 de dois decretos importantes para o desenvolvimento da instituição: um decreto deu vitaliciedade aos agentes do Ministério Público; outro decreto do mesmo ano dividiu as funções do Ministério Público entre dois agentes, um comissário do rei e um acusador público. O primeiro, nomeado pelo rei a inamovível, tinha por missão velar pela aplicação da lei e pela execução dos julgados e recorrer das decisões dos tribunais. O acusador público era eleito pelo povo, com a função de sustentar a acusação diante dos tribunais.

É costume atribuir à Revolução Francesa a estruturação mais adequada do Ministério Público, enquanto instituição, ao conferir garantias a seus integrantes. Segundo Souza (2003) a nova ordem constitucional francesa garantia a independência do Ministério público em relação ao Legislativo e ao Judiciário.

Também se atribui à França a origem da utilização da expressão *parquet* (assoalho) para fazer referência ao Ministério Público. Segundo Mazilli (1997) essa

expressão provém da tradição francesa, pois os procuradores do rei (*daí les gens du roi*), antes de adquirirem a condição de magistrados e de terem assento ao lado dos juízes, tiveram inicialmente assento sobre o assoalho (*parquet*) da sala de audiências, em vez de terem assento sobre o estrado, lado a lado à *magistrature assise* (magistratura sentada).

Souza (2003) faz uma importante análise sobre a evolução das funções exercidas pela instituição ao longo da história, salientando que na atualidade cobra-se uma atuação institucional em prol coletividade e sociedade:

“Reverberam, felizmente, as vozes daqueles que se insurgiram contra esta má destinação dada à Instituição desde sua essência até tempos não muito remotos. Em sua origem, longa manus do imperador; em sua evolução histórica, longa manus do Chefe do Poder Executivo; hoje e amanhã, cobrar-se-á sua inarredável afirmação como longa manus da coletividade, da sociedade.” (SOUZA, 2003)

1.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL E NO RIO GRANDE DO SUL

Apesar de suas origens remontarem ao Brasil - Colônia, o Ministério Público no Brasil na forma como é conhecido atualmente, é muito recente. O desenvolvimento da instituição acompanhou o desenvolvimento da sociedade brasileira atingindo o seu ápice com a promulgação da “Constituição Cidadã” – denominação dada a Constituição Federal de 1988 pelo reconhecimento, por alguns especialistas, de suas características democráticas.

No Brasil, o Ministério Público encontra suas raízes no Direito Lusitano vigente no país no período colonial, imperial e início da República. Em Portugal a primeira vez em que se mencionou a figura do Promotor de Justiça foi nas Ordenações Manuelinas de 1521. Segundo estas, o Promotor deveria ser alguém “letrado e bem entendido para saber espertar e alegar as causas e razões, que para lume e clareza da justiça e para inteira conservação dela convém”.

A história do Ministério Público teve início em 7 de março de 1609, no Brasil Colônia, com a instalação, na Bahia, do Tribunal da Relação do Estado do Brasil. Pela primeira vez no país surge a figura do Promotor de Justiça que tinha como atribuição atuar como procurador dos Feitos da Coroa, Fazenda e Fisco. Aspectos das funções ministeriais podiam ser encontrados nos Procuradores das Câmaras Municipais, órgãos que na época possuía atribuições legislativas, administrativas, judiciais e policiais. Em 1751, criou-se no Rio Grande do Sul, a primeira Câmara Municipal em Rio Grande.

No período do império, a Constituição de 1824, outorgada pelo Imperador D. Pedro I, instituiu quatro poderes: Legislativo, Executivo, Judiciário e Moderador. Essa Constituição não continha diretamente nenhuma menção ao Ministério Público, porém apresentava as funções do Procurador da Coroa. O art. 48 dessa constituição descrevia uma das funções do Procurador da Coroa: "Art. 48. No Juízo dos crimes, cuja acusação não pertence à Câmara dos Deputados, acusará o Procurador da Coroa, e Soberania Nacional". Souza (2003) grifa que os Promotores Públicos daquela época quando não eram nomeados dentre os desembargadores de cada um dos tribunais, eram nomeados por critérios exclusivamente políticos.

Em 1832, o Código de Processo Penal do Império atribuiu funções ao Ministério Público, garantindo um status à instituição, na matéria criminal, muito similar à atualidade. A referida norma já colocava o Promotor de Justiça como órgão defensor da sociedade e já previa a sua titularidade da ação penal pública.

O Tribunal da Relação em Porto Alegre, com jurisdição sobre o Rio Grande do Sul e Santa Catarina foi instalado em 1874. O Procurador da Coroa com atuação nesse tribunal instruiu os Promotores da Primeira instância. No entanto, relatórios de atividades dos Promotores da Primeira instância eram enviados aos juizes de direito e ao Presidente da Província, cargo administrativo nomeado pelo Ministério da Justiça.

A partir da implantação da República no Brasil, em 1889, o Ministério Público passou a ter um novo posicionamento institucional. O Decreto n.º 848 de 11 de outubro de 1890 criou e regulamentou a Justiça Federal e estruturou do Ministério

Público Federal. A Exposição de Motivos desse decreto apresentou a seguinte definição da instituição:

"O Ministério Público, instituição necessária em toda a organização democrática e imposta pelas boas normas da justiça está representada nas duas esferas da Justiça Federal. Depois do Procurador Geral da República vêm os Procuradores seccionais, isto é, um em cada Estado. Compete-lhe em geral velar pela execução das leis, decretos e regulamentos que devem ser aplicados pela Justiça Federal e promover a ação pública onde ela couber. A sua independência foi devidamente resguardada".

Apesar de não mencionar o Ministério Público diretamente, a primeira Constituição da República (1891) criou o Supremo Tribunal Federal, estabelecendo que o Procurador-Geral da República, designado pelo Presidente da República, seria um dos 15 juízes que integrariam o tribunal.

Em 1891, a primeira Constituição do Estado do Rio Grande do Sul foi promulgada. Essa carta constitucional posicionou o Ministério Público Estadual junto aos juízes e ao Tribunal. A instituição tinha a finalidade de defender e representar os interesses do Estado, os da justiça pública e os dos órfãos e interditos. Em 1920 foi decretado o primeiro Regulamento do Ministério Público Estadual com a consolidação de algumas prerrogativas atribuídas à Instituição por meio da evolução da cultura jurídica nacional e estadual.

A Constituição Federal de 16 de julho de 1934, inspirada na Constituição de Weimar de 1919, é conhecida por ter marcado no país o início do processo de democratização, trazendo o princípio da alternância no poder, a garantia do voto universal e secreto, estendido às mulheres, a pluralidade sindical e o direito à livre expressão. O Ministério Público recebeu maior destaque nesse texto constitucional, nele constaram as suas atribuições, formas de organização e de nomeação de seus membros. Além disso, foi nessa Carta Magna que foi instituído pela primeira vez o "Quinto" constitucional - regra que estabeleceu que um quinto dos membros dos Tribunais deveria ser composto por profissionais oriundos do Ministério Público e Advocacia, alternadamente.

Em 1937, na implantação do Estado Novo, Getúlio Vargas determinou o fechamento do Congresso Nacional e outorgou a Constituição Federal de 1937 com caráter predominantemente ditatorial. Essa constituição recebeu o apelido de

“Polaca” acabou descaracterizando o estado democrático que se buscava erigir a partir do modelo de 1934. Souza (2003) avalia que nessa carta constitucional o Ministério Público praticamente desaparece como Instituição, no entanto, salienta que, apesar do retrocesso, foi durante a vigência dessa Carta que o Ministério Público viu aumentar suas incumbências processuais, via legislação ordinária.

Entre essas novas incumbências está a atuação como “custos legis”, fiscal da lei, previsto no Código de Processo Civil de 1939, intervindo a fim de proteger basicamente os valores e interesses sociais considerados indisponíveis. Nessa mesma época, o Código de Processo Penal de 1941 consolida a titularidade do Ministério Público na ação penal permitindo, por exemplo, a requisição de instauração de inquérito policial. O ano de 1941 foi marcante para o Ministério Público do Rio Grande do Sul, pois foi realizado o primeiro concurso público para a carreira e fundada a Associação do Ministério Público do Rio grande do Sul.

A promulgação da Constituição Federal de 1946 restitui o destaque da instituição no texto constitucional. Nessa Carta havia um título dedicado ao Ministério Público. A Constituição de 1967, promulgada no regime militar, retrocedeu ao incluir a instituição numa seção do capítulo do Poder Judiciário. Todavia, Souza (2003) ressalta que essa posição foi um importante passo na conquista, pelos seus membros, da autonomia, da independência e da equiparação com os juízes. A Emenda Constitucional nº 1 de 1969 situou o Ministério Público entre os órgãos do Poder Executivo, sem independência funcional, financeira e administrativa.

Foi apenas na década de oitenta que a instituição adquiriu a forma que possui atualmente. Considerada a primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, a Lei Complementar nº 40 de 1981 foi o primeiro diploma legal a definir um estatuto básico e uniforme para o Ministério Público Nacional, com suas principais atribuições, garantias e vedações. Essa lei apresentou, em seu artigo primeiro, uma definição do Ministério Público muito similar à prevista no atual texto constitucional:

“instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, é responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das Leis.”

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul aprovou em 1986 a Emenda Constitucional nº 39 que alterou o sistema escolha do Procurador-Geral determinado o sistema de lista tríplice elaborada a partir do voto dos Membros da Instituição.

Em 1985 a Lei n.º 7.347, conhecida como Lei da Ação Civil Pública, conferiu legitimidade ao Ministério Público para a propositura de ações civis públicas em defesa dos interesses difusos e coletivos, como aqueles relacionados à defesa do meio ambiente, patrimônio histórico e paisagístico, consumidor, deficiente, direitos constitucionais do cidadão etc.

Após o falecimento de Tancredo Neves, presidente eleito nas eleições presidenciais indiretas de 1984, o governo federal nomeou uma Comissão de Estudos Constitucionais para elaboração de uma nova ordem jurídica para o país. Mazilli (1991) relata que cada setor da sociedade apresentou sugestões, críticas e contribuição, entre eles, a classe dos advogados, o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais de Contas, os sindicatos e associações de classe. O autor ressalta que o Ministério Público não ficou alheio a esse movimento e preparou um anteprojeto que procurava responder às principais questões pertinentes à instituição. Esse projeto ficou conhecido como Carta de Curitiba e foi aprovado no 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações do Ministério Público, realizado em 1986.

Em 1988 finalmente foi aprovada a nova constituição que ficou conhecida como Constituição Cidadã. Mazilli (1991) afirma pela primeira vez entre nós um texto constitucional disciplinou de forma harmônica e orgânica a instituição e as principais atribuições do Ministério Público. A Constituição estadual de 3 de outubro de 1989 reafirmou os princípios consolidados na Constituição Federal de 1988.

1.3 O “NOVO” MINISTÉRIO PÚBLICO

No novo ordenamento jurídico o Ministério Público foi inserido no Capítulo “Das funções essenciais à justiça”. Mazilli (1991) analisa que a opção do constituinte de 1988 foi, sem dúvida, conferir um elevado status constitucional ao Ministério Público, quase erigindo-o a um “quarto Poder”, desvinculando-o dos Capítulos do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário. O referido autor afirma que é questão de conveniência que a instituição encontre uma posição constitucional distinta, para desvinculá-lo de uma dependência excessiva.

A nova Carta Constitucional consagrou o Ministério Público como uma **instituição “permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”**.

Sanches Junior (2004) analisa a definição apresentada pelo texto constitucional. Ele entende que sendo uma instituição permanente o Ministério Público deve sempre existir, como corolário da democracia. O autor ressalta que quando o texto constitucional determina que a instituição seja essencial à função jurisdicional do Estado não quer dizer que somente haverá a prestação jurisdicional se houver atuação do Ministério Público, justificando essa afirmação com o fato de haver feitos em que o *Parquet* não oficia e também haver atribuições ministeriais extrajudiciais. Em relação à defesa da ordem jurídica, o autor esclarece que ela deve ser entendida como a atuação de *custus legis* (fiscal da lei). No que se refere à defesa do regime democrático, o autor destaca que o Ministério Público deve sempre atuar visando à defesa dos interesses do povo, pois desse é a soberania. De acordo com o autor a tutela dos interesses sociais nada mais é do que a tutela dos interesses da sociedade. Os interesses tutelados são os difusos e coletivos, ou seja, aqueles que dizem respeito a um grupo de pessoas, sem que se possa individualizar cada uma delas.

Entre as principais inovações desse texto constitucional está a consagração dos **princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da autonomia funcional** – principalmente em relação aos demais poderes - e a alteração significativa das suas atribuições, ampliando o papel da instituição na sociedade, tornando-a o seu principal defensor. Tais alterações no ordenamento jurídico fizeram nascer na prática uma nova instituição.

O **princípio da unidade** determina que o Ministério Público é um só, comandado por um chefe, o Procurador-geral. Sanches Souza (2004) esclarece que esse princípio significa que o Ministério Público é uno, formando um só corpo institucional que atua rigorosamente dentro dos limites que a lei lhe impõe. A unidade atinge cada Ministério Público, não existe unidade entre o Ministério Público de um Estado e o de outro.

Decorrente do princípio da unidade, o **princípio da indivisibilidade** prevê que os Promotores de Justiça atuam em nome da instituição não se vinculando ao processo, podendo ser substituído se houver necessidade, de acordo com as regras legais, sem prejuízo do processo. Importante frisar que as substituições não são arbitrárias, a legislação determina quando e como elas devem ocorrer.

Segundo Sanches Junior (2004) o **princípio da autonomia** abrange várias acepções, quais sejam, **independência funcional, autonomia financeira, administrativa, e até a iniciativa legislativa.**

No que diz respeito à **independência funcional** é importante destacar que a instituição e seus membros não estão subordinados a nenhum outro Poder. Os membros do Ministério Público não devem obediência nem a seus superiores hierárquicos quando estiverem realizando suas competências constitucionais. A hierarquia dos membros em relação ao Procurador-Geral é apenas no âmbito administrativo não envolve a atividade funcional.

A autonomia administrativa e financeira é necessária para garantir a independência da instituição. A **autonomia administrativa** é a capacidade de gestão de seus recursos materiais e humanos permite o provimento de seus cargos e serviços auxiliares e a iniciativa do processo legislativo no que se refere à criação

e extinção de cargos e à organização da instituição. **Autonomia financeira** é a capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos. A proposta orçamentária deverá seguir os limites estabelecidos pela lei de diretrizes orçamentárias.

Apesar de não constar no rol dos princípios constitucionais, é importante mencionar e analisar o **princípio do promotor natural**. Assemelha-se ao do juiz natural, ou seja, o promotor que deve atuar em cada casa é determinado pelas normas legais e regras de distribuição do serviço. É vedado na instituição o estabelecimento de Promotores de exceção.

Sanches Junior (2004) afirma que seria inócua a existência de garantias institucionais se não fossem conferidas **prerrogativas** que assegurassem aos membros da instituição o pleno exercício de suas funções já buscado com aquelas. Os membros da instituição possuem as seguintes garantias: **independência funcional vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de seus vencimentos**.

A **vitaliciedade** garante aos membros a demissão após o trânsito em julgado de sentença judicial. As hipóteses de perda da função de membro do Ministério Público estão previstas na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – LONMP (Lei Federal 8.625 de 1993), quais sejam, a prática de crime incompatível com o exercício do cargo, após decisão transitada em julgado; o exercício da advocacia; o abandono do cargo por prazo superior a trinta dias corridos.

A **inamovibilidade** garante a transferência de seus membros. A exceção é possível mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, por voto de dois terços de seus membros, assegurada ampla defesa.

Aos membros do Ministério Público também foi previsto **vedações** que são as seguintes: **recebimentos de honorários ou custas; exercício da advocacia; participação em sociedade comercial; exercício de outra função pública; atividade política partidária**.

As funções a serem exercidas pelo Ministério Público estão estabelecidas na constituição não é um rol taxativo, existem outras funções previstas em outras leis.

Sanches Junior (2004) conceitua dois tipos de funções exercidas pelos membros da instituição: funções típicas e funções atípicas. O autor afirma que no rol das **funções típicas** está principalmente previstas no texto constitucional, entre elas, a promoção das ações penal e civil pública, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Quanto às **funções atípicas** o autor lista as seguintes funções: patrocínio do reclamante trabalhista, a assistência judiciária aos necessitados onde não houver órgãos próprios; a substituição processual das vítimas de crimes nas ações *ex delicto* dentre outras.

Após análise das funções percebe-se que sua atuação não está mais limitada apenas na área judicial, o Ministério Público também pode atuar por iniciativa própria na promoção de ações para a proteção de interesses difusos e coletivos como o meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico, podendo utilizar-se de instrumentos extrajudiciais como, por exemplo, a instauração de expedientes investigatórios, a mediação de conflitos e a formalização de Termos de Ajustamento de Conduta.

A ampliação de atribuições da instituição prevista no novo ordenamento jurídico gerou um aumento significativo da atuação ministerial. Não foi apenas as atribuições da instituição que aumentaram, a demanda da sociedade também se elevou significativamente. A sociedade brasileira está cada vez mais consciente de seus direitos e diante da constatação de constantes usurpações desses direitos ela demanda e cobra uma maior atuação da instituição. Souza (2003) aponta que o Brasil ainda se vê mergulhado em inúmeros problemas que exigem uma postura mais acerbada do Ministério Público, em defesa da sociedade que o legitima.

O art. 128 da Constituição da República de 1988 diz que o Ministério Público abrange o **Ministério Público da União** e o **Ministério Público dos Estados**.

O **Ministério Público da União (MPU)**, regulamentado pela Lei Complementar Federal nº 75 de 1993, compreende o **Ministério Público Federal**, **Ministério Público do Trabalho (MPT)**, **Ministério Público Militar (MPM)**, o **Ministério Público Federal e do Distrito Federal e Territórios (MPFDT)**. O Procurador-Geral da República é o chefe do Ministério Público da União, do

Ministério Público Federal e conseqüentemente do Ministério Público Eleitoral. Nomeado pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal, cabe a ele, dentre outras atribuições nomear o Procurador-Geral do Trabalho (chefe do MPT), o Procurador-Geral da Justiça Militar (chefe do MPM) e dar posse ao Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios (chefe do MPDFT).

A LONMP dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados. Essa lei orgânica traça diretrizes para os Ministérios Públicos de todas as Unidades Federativas a fim de estabelecer um padrão para essas instituições.

Entendeu por bem o legislador constitucional, em determinar a criação de uma lei que estabelecesse normas gerais a serem seguidas pelos estados-membros ao estruturarem os seus Ministérios Públicos, para que houvesse um padrão, uma harmonia nacional das instituições. Cada Ministério Público Estadual é regulamentado por Lei Complementar Estadual de iniciativa do respectivo Procurador-Geral de Justiça, essa lei não poderá contradizer, nem ultrapassar os limites previstos na Lei Orgânica Nacional.

1.4 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO

Avaliaremos a seguir a organização e a evolução de alguns aspectos administrativos (infraestrutura, recursos humanos, gestão financeira e orçamentária) a respeito da instituição foco desse estudo.

O Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS) é regulamentado pela Lei Orgânica Estadual, Lei Estadual 7.669 de 1982 que por sua vez segue as diretrizes gerais da LONMP e da Constituição Federal.

A organização da instituição segue o aparato legislativo vigente, dessa forma, o MPRS possui órgãos de Administração Superior, órgãos de Administração, órgãos de Execução e órgãos Auxiliares. O organograma completo da instituição está no ANEXO A.

São **órgãos de 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.

As funções do Procurador-Geral de Justiça e da Procuradoria-Geral de Justiça não devem ser confundidas. O **Procurador-Geral de Justiça** atua na Procuradoria-Geral de Justiça, desempenhando funções que podem ou não, ser administrativas. O Procurador-Geral de Justiça é escolhido pelo chefe do Poder Executivo para o **mandato de dois anos**, dentre os **Procuradores de Justiça**, no efetivo exercício do cargo, indicados em **lista tríplice**, detendo prerrogativas e representação de Chefe de Poder. Essa lista é elaborada através de eleição, por meio de voto plurinominal, em que votam todos os membros do Ministério Público O Procurador-Geral de Justiça, como chefe da Procuradoria-Geral de Justiça e do Ministério Público, administra e representa a Instituição. A destituição do Procurador-Geral de Justiça somente pode ser feita através de deliberação da maioria absoluta do Poder Legislativo.

A atual Procuradora-Geral de Justiça do MPRS é Simone Mariano da Rocha. Ela entrou para a história ao ser a primeira mulher a exercer a chefia da instituição. A sua escolha foi realizada em 2009 pela Governadora Yeda Crusius que surpreendeu ao não escolher o mais votado pela classe. A posse da Procuradora-Geral trouxe mudanças na gestão da instituição.

Os seguintes órgãos são vinculados diretamente à Procuradoria-Geral de Justiça: Gabinete da Procuradoria Geral-Geral de Justiça, Gabinete de Comunicação Social, Secretaria dos Órgãos Colegiados e Secretaria-Geral

O **Gabinete da Procuradoria-Geral de Justiça** é o órgão pelo qual tramitam os documentos, escritos ou eletrônicos, submetidos à apreciação e ao despacho do

Chefe da Instituição. O órgão presta assessoramento direto ao Procurador-Geral de Justiça na sua atuação política e de representação.

O **Gabinete de Comunicação Social** é responsável pelo relacionamento e divulgação interna e externa das ações do Ministério Público.

A **Secretaria dos Órgãos Colegiados** organiza e secretaria o funcionamento dos Órgãos Colegiados (Colégio de Procuradores, Órgão Especial do Colégio de Procuradores e Conselho Superior do Ministério Público).

A **Secretaria-Geral** é coordenada por membro do Ministério Público. Esse órgão é responsável, entre outras atividades, por organizar, divulgar e manter atualizado o calendário geral de eventos do Ministério Público. estão subordinados a Secretaria-Geral os seguintes órgãos: **Gabinete de Articulação e Gestão Integrada, Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, Ouvidoria e Memorial do Ministério Público.**

O **Colégio de Procuradores de Justiça** é composto pelo Corregedor-Geral do Ministério Público e pelos Procuradores de Justiça, de acordo com a Lei Orgânica Estadual, o Colégio de Procuradores exercerá suas atribuições por seu Órgão Especial. O **Órgão Especial do Colégio de Procuradores** é composto pelos doze Procuradores de Justiça mais antigos no cargo e por doze Procuradores de Justiça eleitos pelos demais, para um mandato de dois anos. Sanches Junior (2004) ressalta que o poder de análise de decisões, conferido ao Colégio de Procuradores, é de cunho administrativo. O autor aponta que a única exceção a essa regra é de o Colégio rever, mediante requerimento de legítimo interessado, nos termos da Lei Orgânica, decisão de arquivamento de inquérito policial, ou peças de informação, determinada pelo Procurador-Geral de Justiça, nos casos de sua atribuição originária.

O Conselho Superior do Ministério Público é composto pelo Procurador-Geral de Justiça, pelo Corregedor-Geral do Ministério Público e Procuradores de Justiça. Esse órgão tem funções tipicamente administrativas, excepcionando-se na revisão de arquivamento de inquérito civil.

A Corregedoria-Geral do Ministério Público é órgão de fiscalização e correição das atividades funcionais dos membros da instituição. Ela é comandada pelo Corregedor-Geral do Ministério Público, eleito pelo Colégio de Procuradores, auxiliado pelo Subcorregedor-Geral, assim como por uma equipe de Promotores-Corregedores, no controle de vacâncias e provimentos de Promotorias e Procuradorias de Justiça, inspeções e correições nas Procuradorias. O Corregedor-Geral do Ministério Público é escolhido dentre os Procuradores de Justiça pelo Colégio de Procuradores para um mandato de dois anos, sendo permitida uma recondução pelo mesmo prazo.

As Procuradorias de Justiça e as Promotorias de Justiça são órgãos de administração do Ministério Público, porém não integram a administração superior. Elas possuem somente atribuições administrativas para a organização de suas atividades.

O Ministério Público, para atuar em segundo grau, organizou-se em Procuradorias de Justiça, na forma da Lei n.º 11.282 de 1998, instituindo-se os seguintes órgãos: Procuradoria de Justiça Criminal e Procuradoria de Justiça Cível. Perante o Tribunal de Justiça do Estado e junto ao Tribunal Militar Estadual atuam os Procuradores de Justiça Cíveis e Criminais. As atribuições das Promotorias de Justiça e dos cargos de Promotores de Justiça que as integram são fixadas mediante proposta do Procurador-Geral de Justiça, aprovada pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores. As Promotorias de Justiça estão instaladas em todas as sedes de Comarcas, sendo ocupadas por Promotores de Justiça consoante a respectiva entrância de classificação (inicial, intermediária e final). Atualmente o Ministério público possui 192 Promotorias de Justiça.

Os órgãos de execução representam a atuação do Ministério Público nas funções constitucionalmente atribuídas. São considerados órgãos de execução: 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.

Os promotores e procuradores devem ser bacharéis em direito, com no mínimo três anos de prática jurídica. O ingresso na carreira é feito por concurso público. O Promotor de Justiça atua no primeiro grau de jurisdição. Os Procuradores de Justiça podem executar funções delegadas pelo Procurador-Geral de Justiça e também atuar nos feitos que tramitarem nos tribunais. O MPRS possui 654 membros, classificados da seguinte forma:

Tabela 1 - Classificação dos membros do MPRS

CARGO	QTD
Procuradores de Justiça	110
Promotores de Justiça de entrância final	202
Promotores de Justiça de entrância intermediária	244
Promotores de Justiça de entrância inicial	98
Total de membros	644

Fonte: Portal transparência do Ministério Público do Rio Grande do Sul, disponível em <http://www.mp.rs.gov.br/transparencia/antiguidade>

Conforme a Lei Orgânica Estadual são órgão auxiliares do MPRS: 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.

Os Subprocuradores-Gerais de Justiça, com atuação delegada, são escolhidos, livremente, pelo Procurador-Geral de Justiça dentre os Procuradores de Justiça. A **Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos** possui atribuições de coordenação da Assessoria Jurídica, nos processos de atribuição originária do Procurador-Geral de Justiça. Também é atribuição desse órgão a supervisão de procuradorias com atuação delegada nas áreas recursal, crimes de Prefeitos e defesa do patrimônio público e da Procuradoria de Fundações.

São atribuições da **Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Institucionais**: substituir e assistir o Procurador-Geral de Justiça; prestar assistência aos órgãos de execução e auxiliares do Ministério Público no planejamento e consecução de suas atividades de natureza funcional; buscar a integração dos órgãos de execução, visando a estabelecer a ação institucional e promover a

cooperação entre o Ministério Público e órgãos externos. Vinculados a essa Subprocuradoria estão o Gabinete de Assessoramento Eleitoral e o Núcleo de Inteligência.

A **Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos** realiza o gerenciamento da política administrativa de funcionamento da estrutura organizacional e funcional do Ministério Público. Os seguintes órgãos estão vinculados a essa subprocuradoria: Comissão Disciplinar Permanente, Serviço Biomédico, Secretaria de Avaliação de Pessoal e a Direção-Geral.

A **Comissão Disciplinar Permanente** instrui Procedimentos de Sindicâncias, Processos Administrativos Disciplinares, bem como atua na Comissão de Avaliação do Estágio Probatório emitindo certidões acerca da existência ou não de penalidades dos assentamentos dos servidores para fins de cursos ou concursos. O Serviço Biomédico realiza perícias e presta assessoramento técnico para Promotorias de Justiça e assistência a membros e servidores.

A **Direção-Geral** assiste ao Procurador-Geral de Justiça e ao Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos no desempenho de suas funções, supervisiona os serviços administrativos da Procuradoria-Geral de Justiça e os serviços auxiliares do Ministério. São subordinadas à Direção-Geral as seguintes divisões administrativas: Divisão de Recursos Humanos, Divisão Administrativa, Divisão de Suprimentos, Divisão de Informática, Divisão de Desenvolvimento Organizacional, Divisão de Arquitetura e Engenharia, Divisão de Documentação e Divisão de Assessoramento Técnico.

Para atender esse acréscimo da demanda advindo das novas atribuições institucionais foram necessários investimento em infraestrutura. O MPRS iniciou seu processo de estruturação para atendimento das novas demandas na década de noventa. Esse processo envolveu a ampliação do quadro de servidores que até então era mínimo; a construção de sedes próprias; e a informatização tanto em relação aos recursos físicos quanto aos sistemas corporativos.

Nos primórdios da instituição era muito comum os Promotores de Justiça trabalharem sozinhos e em salas cedidas no Fórum da Comarca. Eles elaboravam as manifestações datilografando-as em máquinas de escrever e realizavam pessoalmente a entrega nos órgãos externos. Ao longo do tempo a instituição foi adquirindo sedes próprias, desvinculando-se dos prédios do Poder Judiciário. A tabela a seguir mostra a quantidade de sedes próprias, a partir de 2002:

Tabela 2 – Quantidade de Sedes Próprias

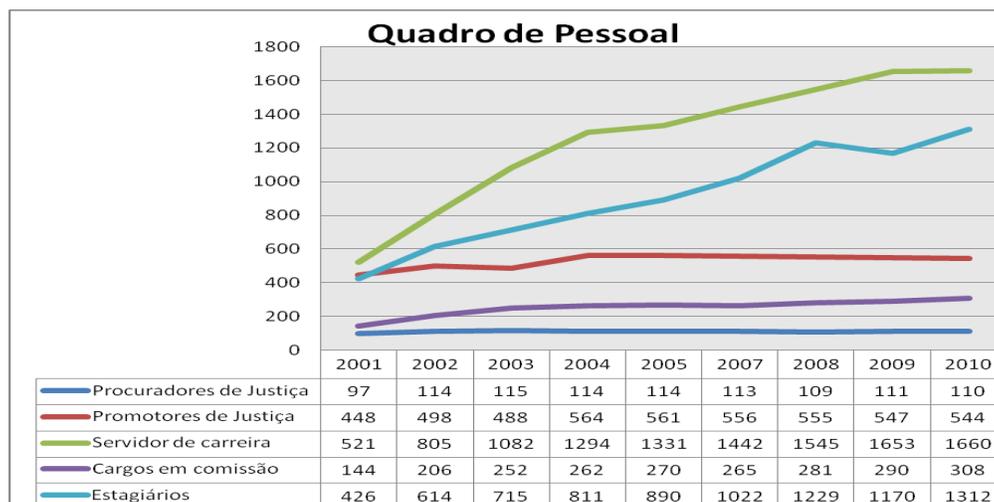
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Sedes Próprias	43	54	72	97	111	128	133	144

Fonte: Relatório Anual de Gestão de 2009 do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

Observa-se que em sete anos houve um aumento de 234% na quantidade de sedes próprias, sendo que o maior incremento aconteceu em 2005 (25 construções). Todavia, ainda há Promotorias de Justiça em prédios que não são próprios da instituição. Atualmente, 49 sedes são locadas, sendo que destas 13 são locadas do Tribunal de Justiça e 37 de terceiros. Muitas das sedes construídas, algumas erguidas há menos de 5 anos, precisaram de ampliações para adequar um aumento no quadro de pessoal não previsto na época de sua construção e muitas estão aguardando reforma ou no curto prazo irão precisar se ampliadas.

O quadro de pessoal também sofreu um sensível aumento, como pode ser observado no Gráfico 1. Observa-se que a quantidade de servidores mais que triplicou em oito anos, um crescimento médio de aproximadamente 27% ao ano. Também é possível perceber a importância da força de trabalho dos estagiários para a instituição. A quantidade de estagiários praticamente acompanhou o crescimento dos servidores. Ressalta-se que a quantidade de membros permaneceu praticamente estável, isso se deve ao fato que o último concurso para a carreira ocorreu em 2003.

Gráfico 1 - Quadro de Pessoal



Fonte: Relatórios Anuais de Gestão do Ministério Público do Rio Grande do Sul

A Tabela 3 apresenta o crescimento da atuação ministerial da instituição no período de 2003 a 2009. É possível observar um crescimento de 74,1 % no total de atuações, considerando as Promotorias de Justiça Iniciais, Intermediárias e Finais. Destaca-se o crescimento no período da atuação na área especializada das Promotorias de Justiça Intermediárias 277%.

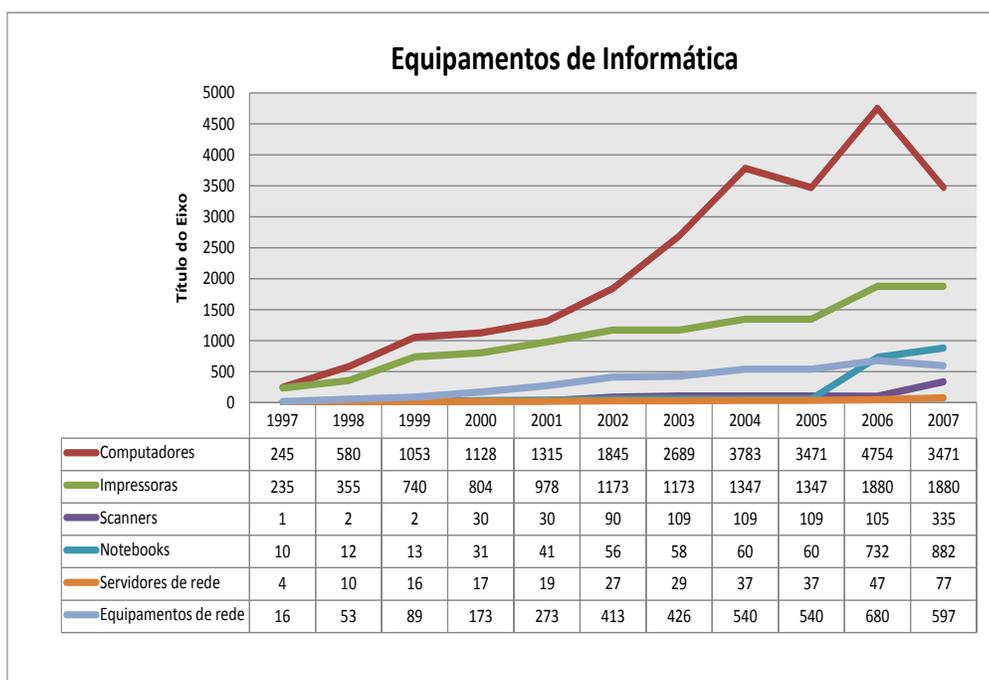
Tabela 3 – Atuação Ministerial

Entrância	PJ	2003	2007	2008	2009	2003-2009 %	2008-2009 %
Intermediária	Especializada	71.845	140.448	216.116	270.852	276,99	25,33
	Criminal	289.715	391.467	430.807	512.486	76,89	18,96
	Cível	158.855	176.504	163.384	204.509	28,74	25,17
	Sub-Total (1)	520.415	708.419	810.307	987.847	89,82	21,91
Inicial	Especializada, Criminal e Cível (2)	409.758	513.649	612.203	620.932	51,54	1,43
Final	Especializada, Criminal e Cível (3)	197.300	304.118	355.364	354.175	79,51	-0,33
TOTAL	(1) + (2) + (3)	1.127.473	1.526.186	1.777.874	1.962.954	74,10	10,41

Fonte: Ministério Público do Rio Grande do Sul

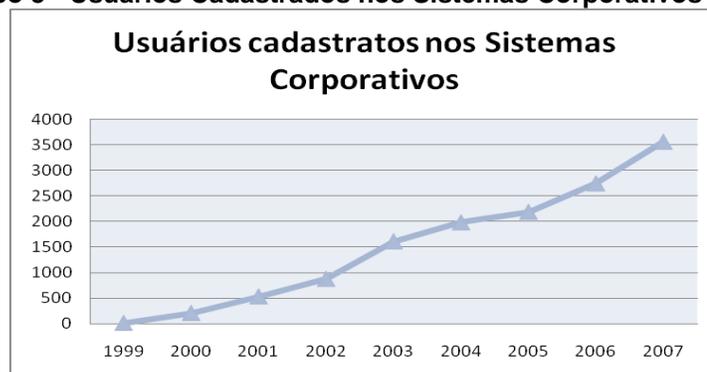
A nova força de trabalho precisou de equipamentos e materiais para poder prestar seus serviços à instituição. Observando a evolução da quantidade de equipamentos de informática, no Gráfico 2, percebe-se que a instituição realizou a aquisição de equipamentos que serviu para suprir a necessidade dos novos integrantes e também para a realização de troca dos maquinários por outros mais modernos. As diminuições ocorridas nos anos 2005 e 2007 representam a baixa de equipamentos antigos. Quando os equipamentos de informática não possuem mais utilidade para a instituição eles são doados para organizações cadastradas para esse fim.

Gráfico 2 - Equipamentos de Informática



Fonte: Relatórios Anuais de Gestão do Ministério Público do Rio Grande do Sul

Da mesma que a aquisição de equipamentos de informática aumentou consideravelmente o número de usuários cadastrados nos sistemas corporativos também cresceu. Isso além de refletir o aumento da força de trabalho também reflete uma mudança de cultura de utilização de sistemas, funcionários antigos começando a usar os sistemas

Gráfico 3 - Usuários Cadastrados nos Sistemas Corporativos

Fonte: Relatórios Anuais de Gestão do Ministério Público do Rio Grande do Sul

Apesar de estar praticamente concluído, o processo de estruturação ainda perdura até a atualidade. Ocorre que o crescimento da necessidade de investimento não é proporcional ao crescimento do orçamento. O orçamento da instituição representa aproximadamente dois por cento do orçamento do Estado e cresceu em torno de 22% em cinco anos. Nota-se que esse crescimento não é proporcional ao crescimento da instituição, conforme se pode ver na Tabela 4 abaixo.

Tabela 4 – Orçamento do Ministério Público

	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL		MINISTÉRIO PÚBLICO	
	ORÇAMENTO APROVADO	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	ORÇAMENTO APROVADO	ORÇAMENTO EXECUTADO
2009	28.611.343.923,00	17.387.287.460,48	534.520.000,00	541.508.997,51
2008	21.295.775.619,00	16.657.785.043,53	509.000.000,00	508.086.128,38
2007	20.678.084.920,00	13.991.366.037,10	509.570.195,00	496.000.207,09
2006	19.519.616.045,00	13.312.366.814,84	490.574.409,00	486.265.165,52
2005	17.277.776.891,00	12.349.352.038,87	436.702.555,00	445.891.510,89

Fonte: Relatório Anual de Gestão de 209 do Ministério Público do Rio Grande do Sul

1.5 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Para conseguir atender a demanda com a utilização de recursos escassos é necessário obter uma melhor eficiência administrativa. O *boom* de crescimento do MPRS aliado aos aspectos culturais da organização acarretou uma falta de padronização dos procedimentos administrativos realizados nas Promotorias de Justiça. Na prática cada promotoria possui a sua forma de trabalhar.

Por um lado a Administração Superior contribuiu ao limitar-se a estabelecer, em relação aos aspectos administrativos, normas gerais que não contemplam os procedimentos administrativos do dia-a-dia da promotoria, por outro cada Promotor de Justiça ou estabelece a forma de organização que no seu entendimento seja a mais racional ou não tem conhecimento de como ela acontece, ficando a cargo dos servidores a sua definição.

Os membros do Ministério Público possuem independência funcional que abrange as decisões e atitudes em relação à atuação ministerial em suas atividades fins, ou seja, aquelas definidas na constituição, não envolvendo, portanto, questões meramente administrativas. Contudo, no MPRS é possível observar, em algumas situações, a ampliação dessa independência para aspectos administrativos, dificultando até mesmo a interferência da Administração Superior nesses aspectos. Um exemplo disso é a dificuldade até hoje da utilização plena e correta do Sistema Gerenciador da Promotoria de Justiça (SGP).

Muitas das reclamações e resistências do SGP são o reflexo da diversidade de formas de execução das mesmas tarefas. Um sistema de informação precisa estar alinhado aos processos organizacionais. Portanto, se cada promotoria possui uma forma de trabalhar dificilmente haverá consenso quanto a funcionalidades do sistema e não será possível contentar a todos.

Essa falta de padronização também gera distorções na Gestão de Pessoas. A principal distorção é o fato de servidores com o mesmo cargo exercerem atividades bastante distintas tanto qualitativamente quanto quantitativamente,

variando de acordo com a promotoria em que estiverem lotados. Um exemplo típico é o cargo de Secretário de Diligências que em algumas promotorias exercem apenas as atividades de diligências – em relação à quantidade também há uma alta variabilidade, em outras basicamente apenas atividades administrativas, em outras executam ambas as tarefas equilibradamente, em outras executam praticamente apenas atividades jurídicas e assim por diante. Essa alta variabilidade de desempenho exigido dos servidores, além de trazer descontentamentos em função da percepção de injustiça por aqueles que trabalham mais que os outros, dificulta a avaliação de desempenho dos servidores e a detecção das competências que precisam ser desenvolvidas para cada cargo.

Em 1999, o Ministério Público do Rio Grande do Sul iniciou o seu processo de planejamento institucional que se concretizou nos Planos de Gestão (2003-2005 e 2005-2007). Oito anos após e com a experiência adquirida na elaboração dos Planos de Gestão, a instituição, alinhada com Administração Pública Gerencial, desenvolveu um modelo de gestão estratégica, isto é, um modelo com foco na execução, de forma a ter garantias dos resultados a serem alcançados, ou seja, foco na efetividade da sua atuação. Desse modelo de gestão originou a “Gestão Estratégica do Ministério Público” – GEMP 2022, baseada no *balanced scorecard*, que prevê o estabelecimento de metas e objetivos estratégicos além de indicadores de eficiência, com perspectiva no presente e projetando a atuação para o ano de 2022.

A eficiência dos processos administrativos estava presente no Mapa Estratégico no objetivo “melhorar a gestão administrativa, padronizando processos e rotinas”. Visando atender esse objetivo e aumentar a eficiência da organização elaborou-se em 2008 um projeto utilizando as ferramentas administrativas da Gestão por Processos para toda a instituição. A Administração Superior aprovou na época apenas um projeto para as Promotorias de Justiça, o PROPAD – Projeto de Padronização dos Procedimentos Administrativos. O objetivo do PROPAD é

“tornar a estrutura operacional das Promotorias de Justiça eficiente, pela introdução da padronização dos fluxos, rotinas, atividades e tarefas, bem como da organização da sua estrutura funcional, aqui entendida como um modelo de disposição de órgãos e funções a serem executadas pelos

diversos cargos existentes” (Memorial Descritivo do PROPAD - Ministério Público do Rio Grande do Sul).

A formulação do projeto foi realizada por técnicos do MPRS, contratou-se uma consultoria externa para a realização das atividades operacionais de mapeamento dos processos, através de verificação *in loco* em todas as Promotorias de Justiça. A análise do material e a elaboração das árvores de processos e de seus respectivos Procedimentos Operacionais Padrão foi realizada com o acompanhamento dos técnicos do MPRS.

Em abril de 2009, houve a troca de comando da instituição. A nova administração realizou o realinhamento do Mapa Estratégico e de seus projetos. Manteve-se o objetivo da melhora da gestão administrativa e apontou-se a necessidade de projetos de padronização para os demais órgãos da instituição. O PROPAD apenas sofreu alterações quanto à forma e procedimentos de divulgação e implantação, seus objetivos centrais continuaram os mesmos. Em relação da implantação decidiu-se realizar Projetos Pilotos em seis Promotorias de Justiça para posterior avaliação e definição do método a ser utilizado nas promotorias restantes.

As técnicas da Gestão por Processos, na maneira como estão sendo implementadas no MPRS, contribuirão para o alcance do objetivo da organização de melhorar a sua eficiência administrativa?

1.6 JUSTIFICATIVA

Primeiramente, o presente estudo contribui para análises organizacionais quanto à utilização de tecnologias de gestão, originalmente voltadas para organizações privadas, em organizações públicas. A análise do estudo de caso pode contribuir na verificação de que tipos de adaptações podem ser realizadas a fim de alcançar os resultados esperados.

Particularmente para o MPRS esse estudo possibilita uma reavaliação das técnicas até então adotadas a fim de realizar as adaptações necessárias para concretização dos seus objetivos. Além disso, existem alguns projetos voltados para outros órgãos da instituição que ainda nem foram colocados no papel e este estudo poderá fornecer subsídios para a elaboração desses projetos.

1.7 OBJETIVOS

1.7.1 Objetivo Geral

Analisar a implementação da Gestão por Processos em unidades do MPRS até julho de 2010.

1.7.2 Objetivos específicos

- descrever situação do MPRS das unidades antes da implantação das técnicas de gestão;
- descrever as técnicas de Gestão por Processos implementadas em unidades do MPRS.
- levantar as principais facilidades e dificuldades da implantação das técnicas de gestão;

- avaliar os resultados da implantação dessa tecnologia nas Promotorias de Justiça que implantaram o PROPAD;
- sugerir novos arranjos organizacionais para ampliação da implantação dessa tecnologia nas demais Promotorias de Justiça e órgãos da administração;

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para dar sustentação aos questionamentos desse estudo articularemos a seguir alguns conceitos fundamentais. Iniciaremos com a relação entre a Administração Pública, cultura brasileira, burocracia e eficiência. A partir dessa relação, analisaremos a Reforma do Estado e a conseqüente formação gerencial na Administração Pública Brasileira destacando a utilização de tecnologias gerenciais típicas das organizações privadas em organizações públicas. Por fim, apresentaremos o estado da arte sobre a Gestão por Processos na literatura especializada, enfatizando os conceitos, ideias centrais, características e aplicações.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As instituições públicas pela sua natureza possuem características bastante diferenciadas das instituições privadas. A principal diferença reside nos objetivos que para as primeiras é a satisfação do interesse público e que para as últimas é o lucro. Allisson (1987, p. 510 *apud* ROCHA, 2001, p. 36) resume a distinção entre gestão pública e gestão privada: “elas são pelo menos tão diferentes como similares e as diferenças são mais importantes que as semelhanças”. Em função dessas diferenças a administração e a forma de organização de cada tipo de instituição têm suas peculiaridades.

É oportuno esclarecer o conceito de Administração Pública, diferenciando-o do conceito de Estado e Governo e definindo a forma como esses termos serão empregados no presente estudo.

Dallari (1995, p. 101) define Estado como uma “ordem jurídica e soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”. Nesse

conceito destaca-se a existência de uma relação jurídica e a delimitação de povo, território e finalidade.

Administração Pública, segundo White (1950, p.8 *apud* MATIAS-PEREIRA 2009, p. 9), abrange todas as operações que tem por propósito a realização ou o cumprimento dos desígnios públicos. Matias-Pereira (2009) define administração pública, num sentido amplo, como todo sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam a forma de distribuir e de exercer a autoridade política e como se atendem aos interesses públicos.

Paulo Motta (1991) afirma que governar significa tomar decisões sobre alternativas de ação para a sociedade. De acordo com Meirelles (1996, p. 61), “a Administração é o instrumental de que dispõe o Estado pra pôr em prática as opções políticas de Governo”. O conceito do Meirelles define a Administração Pública de forma mais restrita, caracterizando-a como executora de políticas públicas, sendo responsável tecnicamente e legalmente por essa execução.

Para enfatizar as particularidades da Administração Pública é interessante compreender o conceito de “público”. O termo “público” pode ser entendido como relativo àquilo que é “de todos para todos”, à “coisa pública” (*res publica*) e ao “interesse público” (KEINERT, 2000, p. 62). A autora afirma a existência de um deslocamento no conceito de público:

“Num primeiro momento público referia-se a estatal, sendo as ações pensadas do Estado para sociedade. Num momento posterior, o conceito de público extrapola os limites do estatal tornando-se mais amplo que este último, uma vez que a sociedade passa a participar na definição e gestão das políticas públicas, bem como assume parte das ações públicas por meio da formação de entidades e associações do chamado terceiro setor ou setor público não-estatal. O conceito de público agora envolve uma multiplicidade de atores, formas jurídicas e gerenciais.” (KEINERT, 2000, p. 62)

Segundo Keinert (2000), a noção de público sofre uma transição da matriz centrada no Estado (matriz estadocêntrica), expressa pelo “público no Estado” cujo modelo de Gestão Pública é o Burocrático, para matriz centrada na sociedade (matriz sociocêntrica), ou seja, “o público na sociedade” em que a Gestão Pública tende ao modelo Pós-burocrático. É a partir dessa nova concepção que se inicia a adoção da Administração Pública Gerencial.

2.2 INFLUÊNCIAS DA CULTURA BRASILEIRA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Primeiramente afirmamos a existência de diferenças entre as organizações públicas e privadas e concluímos que devido a essas divergências a forma de administrar cada uma delas deve ser adaptada conforme as suas peculiaridades. Também é extremamente importante destacar que existem diferenças entre organizações brasileiras e estrangeiras em consequência das diversidades culturais. Analisaremos alguns traços relevantes da cultura brasileira que influenciam a cultura organizacional e que podem contribuir para compreensão da Administração Pública Brasileira.

Freitas (1997) afirma que os traços brasileiros são características gerais que podemos dizer ser comuns ou frequentes na maioria dos brasileiros, são pressupostos básicos que cada indivíduo usa para enxergar a si mesmo como brasileiro. O autor afirma que os “traços brasileiros” mais nitidamente influentes no âmbito organizacional são a hierarquia, o personalismo, a malandragem, o sensualismo e o aventureiro. As características-chaves desses traços estão relacionadas na Tabela 5.

Tabela 5 - Traços brasileiros e características chaves

TRAÇO	CARACTERÍSTICAS-CHAVE
1. Hierarquia	Tendência a centralização do poder dentro dos grupos sociais. Distanciamento nas relações entre diferentes grupos sociais. Passividade e aceitação dos grupos inferiores.
2. Personalismo	Sociedade baseada em relações pessoais.

	Busca de proximidade e afeto nas relações. Paternalismo: domínio moral e econômico.
3. Malandragem	Flexibilidade e adaptabilidade como meio de navegação social. Jeitinho.
4. Sensualismo	Gosto pelo sensual e pelo exótico nas relações sociais.
5. Aventureiro	Mais sonhador do que disciplinado. Tendência à aversão ao trabalho manual ou metódico.

Fonte: Freitas, 1997.

O paternalismo é a síntese, em maior ou menor grau, da combinação da concentração de poder e personalismo (PRATES e BARROS, 1997 p. 60). Os autores afirmam que ele apresenta duas facetas: o patriarcalismo e o patrimonialismo.

Motta (1997, p 37) diferencia o “jeitinho” da malandragem, ele afirma que apesar de próximas as duas coisas são diferentes. A malandragem implica predisposição para tirar vantagem, passar para trás e, eventualmente enganar, o que o ‘jeitinho’ não tem.

Segundo Bergue (2009) diferentes autores identificam o personalismo, patrimonialismo e o clientelismo como traços distintivos que constituem a cultura brasileira e que afetam diretamente a gestão das organizações, com mais ênfase nas organizações públicas. Ele afirma que tais atributos, além de inter-relacionados, não somente influenciam as estruturas e relações organizacionais, como, em particular, regulam seu processo de transformação, com especial destaque para as reformas.

Freitas (1997) ressalta que as organizações que ambicionam mudanças precisam conhecer os traços de nossa cultura que irão impor restrições e aqueles que fortalecerão o processo de transformação.

Caldas (1997) aponta que o mito de que santo de casa não faz milagres que possui forte presença no imaginário do brasileiro representa o arquétipo do estrangeiro e que a origem desse comportamento está arraigada na cultura brasileira. Ele afirma que uma das implicações desse arquétipo do estrangeiro nas organizações é a importação de tecnologias administrativas o que acaba gerando uma recorrente transposição inapropriada de conceitos (RAMOS, 1981, 1983 *apud* CALDAS 1997).

Caldas e Wood Jr. (1999) analisam outro aspecto da cultura brasileira que é resumido na expressão “para inglês ver”. De acordo com os autores, a expressão revela a intenção de criar uma realidade ilusória para provocar algum efeito diante de alguém que respeitamos ou tememos, sem mudar substancialmente o que vai além da superfície. Essa atitude além de ser significativa do arquétipo do estrangeiro, também denota a plasticidade cultural e a relação ambígua entre substância e imagem. (CALDAS e WOOD JR, 1999 p.27).

2.3BUROCRACIA

Historicamente a burocracia acompanha a Administração Pública e histórica também é sua fama de ineficiente, alguns chegam a denominá-la pejorativamente de “burrocracia”. A fim de desmistificar o senso comum analisaremos a seguir o conceito de burocracia relacionando com a eficiência das organizações públicas.

Torres (2004) constata três acepções usualmente relacionadas com o conceito de burocracia: disfuncionalidade administrativa, caráter antidemocrático e uma técnica de administração pública. O autor afirma que a última acepção representa a noção weberiana do termo. De acordo com o autor, a análise weberiana percebe os avanços organizacionais do modelo burocrático como uma resposta moderna aos complexos e crescentes problemas administrativos, causados pelo crescimento vertiginoso das instituições públicas e privadas.

Segundo, Motta e Pereira (1981 *apud* Bergue 2009), fundamentalmente, “burocracia é poder; antes de mais nada, burocracia é uma organização que confere àqueles que a ela controlam uma imensa parcela de poder”. A relação de poder está prevista no trabalho de Weber na análise dos tipos de dominação, sendo a burocracia fruto da dominação racional-legal. Weber (1963) define a dominação como a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas dentro de determinado grupo de pessoas, ela está relacionada com a crença na legitimidade. Na dominação racional-legal o poder se legitima por um conjunto de regulamento e leis que se aplicam universalmente a toda população. Para Weber (1963) a administração burocrática significa, dominação em virtude de conhecimento. Esse conceito revela a importância da técnica no modelo burocrático e é justamente esse ponto o alvo das críticas dos defensores do caráter antidemocrático do modelo burocrático. (TORRES, 2004).

Para Ramos (1966 *apud* BERGUE 2009) a burocracia em Weber segundo sua expressão pura e sentido positivo, é sinônimo de eficiência técnica. No entanto, o modelo de dominação racional-legal é considerado pelo próprio desenvolvedor um tipo ideal cuja configuração não costuma existir em forma realmente pura.

Torres (2004) destaca aspectos positivos da burocracia apesar das críticas importantes e justificadas que o excesso de burocracia enseja. Ele afirma que é preciso reconhecer qualidades e mesmo um certo imperativo do modelo burocrático na organização de nossa sociedade. O autor destaca que a relação entre burocracia e controle é intensa e conhecida: níveis mais elevados e sofisticados de controle exigem, quase automaticamente, maiores e melhores estruturas burocráticas. Nessa mesma linha de raciocínio Ramos (1966 *apud* MICSOCZKY 2001) afirma que

“a sociedade de massas impõe a organização de serviços públicos de considerável envergadura, os quais não funcionarão sem burocracia, cuja qualidade, graças ao desenvolvimento tecnológico e social, será tanto mais alta quanto menos alienado for o caráter geral das relações entre autoridade e subordinados, entre seus serviços e sua clientela”.

Existe também uma relação profunda entre burocracia e democracia: quanto maior a demanda da sociedade por serviços do Estado maior é a atuação da burocracia. Como resultado da democratização do estado, “a administração pública ganhou novas e complexas atuações [...] criou-se uma quantidade quase infinita de

setores que exigem ampla regulação, intervenção e fiscalização estatal” (TORRES, 2004).

Apesar dessa relação entre a burocracia e a democracia, Torres (2004) salienta que a administração pública é organizada de modo hierárquico e não democrático, ou seja, com a prevalência do técnico sobre o cidadão e conclui que a natureza cada vez mais técnica e especializada da formulação de políticas públicas afasta, constringe e inibe o cidadão anteriormente chamado a tomar parte nessas decisões.

Matias-Pereira (2009) critica o modelo burocrático afirmando que a impessoalidade das normas, em geral, acaba transformando um padrão descritivo de critérios e relações em padrão prescritivo, sem espaço para a informalidade e o desenvolvimento de noções mais flexíveis de gerenciamento, em que o elemento humano termina por ser desconsiderado na organização. Para o autor a administração burocrática no serviço público, embora tenha sido criada para esse fim, com o surgimento do grande Estado social e econômico do século XX, não garantem nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público, sendo na verdade lenta, cara, auto-referida, ou seja, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Keinert (2008) questiona a importância da eficiência do modelo burocrático. Ela afirma que a própria questão da eficiência torna-se subjetiva e passível do questionamento: “racional para quem? Ou, eficiente para quem? Dado que, embora sob uma aura de neutralidade, frequentemente incorpora valores ou premissas ideológicas.” Ela argumenta que, “uma organização adota muitas racionalidades, desde que a racionalidade seja sempre baseada em interesse e, assim, muda, de acordo com a perspectiva a partir da qual é vista” e conclui que a “racionalidade é sempre política”.

2.4 MUDANÇA DE PARADIGMAS: A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O MODELO PÓS-BUROCRÁTICO

A Nova Administração Pública surge num contexto de crise do Estado. Ferreira (1996) apresenta duas manifestações centrais dessa crise: a crise financeira que responde pela incapacidade do Estado contemporâneo de geração de poupança pública positiva; e a crise de desempenho que se caracteriza pela baixa qualidade na prestação dos serviços públicos. Dessa análise da crise do estado o autor caracteriza três movimentos centrais de reforma do Estado: a busca permanente de aumento da eficiência da máquina pública, por intermédio da racionalização e incremento de produtividade (fazer mais com menos); a melhoria contínua da qualidade na prestação dos serviços públicos, visando atender aos requerimentos da sociedade no que diz respeito à satisfação das demandas sociais básicas (fazer melhor); o resgate da esfera pública como instrumento de expressão da cidadania e fórum de aprendizado social (fazer o que deve ser feito).

Nesse contexto, houve essencialmente uma mudança de paradigmas. Analisamos anteriormente a mudança na concepção de “público” que segundo Keinert (2008) implica na alteração do paradigma burocrático, passando a gestão Pública a adotar o modelo pós—burocrático.

Bergue (2009) afirma que a Nova Administração Pública compreende um complexo conjunto de diretrizes estruturantes de um modelo de Estado e de administração pública baseada em pressupostos e conceitos que se desdobram para fins de incidência instrumental sobre a realidade, até o nível das políticas (programas) e tecnologias gerenciais. O autor destaca a utilização de tecnologias do setor privado no setor público e analisa a transposição de tecnologias de gestão empresarial para as organizações públicas.

O Modelo da Administração Pública Gerencial é uma variante nacional inspirada na Nova Administração Pública. Matias-Pereira (2009) aponta os seguintes pressupostos desse modelo: descentralização das decisões e funções do Estado,

autonomia no que diz respeito à gestão de recursos humanos, materiais e financeiros e ênfase na qualidade e produtividade do serviço público.

Pimenta (1998 *apud* MATIAS-PEREIRA, 2009) argumenta que a reforma gerencial busca aumentar a eficiência e a efetividade, fortalecer a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento econômico e social e assegurar o caráter democrático da administração pública com um serviço orientado para o cidadão-cliente e a responsabilização do servidor público pelos seus resultados.

Soluções tecnocráticas avançadas, segundo o posicionamento de Keinert (2007) podem ser úteis para implantar um modelo pós-burocrático na administração pública, porém, somente como um mecanismo de transição. A autora defende que a verdadeira alternativa para flexibilizar a gestão pública virá com a ampliação do efetivo controle social.

Paula (2005a) analisa que a nova administração pública mantém a dicotomia entre a política e a administração, pois adere a uma dinâmica administrativa que reproduz a lógica centralizadora das relações de poder e restringe o acesso dos cidadãos. Além disso, ao imitar a administração do setor privado, a administração pública gerencial posterga a elaboração de ideias, modelos e práticas administrativas que atendam às especificidades do setor público e à demanda de participação popular (PAULA, 2005b). A autora conclui que a organização pós-moderna é uma nova expressão da burocracia, pois se trata de uma adaptação do antigo modelo organizacional ao novo contexto histórico.

Percebem-se duas vertentes do modelo pós-burocrático: uma vertente gerencial identificada com as modernas técnicas de gestão, com a descentralização, centrada no aumento da eficiência e da produtividade, e, outra, focada na participação cidadã e no controle social (KEINERT, 2007). Segundo Keinert, essas vertentes, além de não serem não-excludentes, podem aparecer simultaneamente nas experiências que procuram se contrapor ao modelo burocrático, embora normalmente, uma delas seja enfatizada.

Paula (2005b) afirma a existência de dois modelos de administração pública, a gerencial e a social. Na análise desses modelos percebe-se a característica de exclusão. Pereira (2005) defende a não exclusão dos modelos:

“Haveria assim uma “administração pública gerencial social”. E assim seria possível distingui-la não apenas da administração pública burocrática, mas também de versões mais liberais e autoritárias de administração pública gerencial.”

2.5 TRANSPOSIÇÃO DE TECNOLOGIAS GERENCIAIS E A REDUÇÃO SOCIOLÓGICA

A partir dessa análise sobre as mudanças de paradigmas na Administração Pública constata-se que o modelo gerencial intensificou o processo importação de tecnologias gerenciais típicas da iniciativa privada em organizações públicas. Algumas críticas a esse processo de transposição de tecnologias gerenciais se devem à falta de uma análise crítica dessas técnicas em função das especificidades do setor público e à negligência de aspectos democráticos e sociais na aplicação desses modelos.

A questão do arquétipo do estrangeiro, vista anteriormente, explica a fascinação dos brasileiros pelo o que vem de fora. Motta (2001) afirma que “Ser moderno e de boa qualidade está, está em nosso país, associado com o ser estrangeiro”. Esse fascínio facilita a importação das tecnologias gerenciais em organizações públicas. Santana (2005) afirma que essa questão é agravada com o poder da mídia de negócios, da indústria do *management*, da globalização, da cultura americana no mundo e as consequências e implicações desses fatores para o ensino e a gestão das organizações.

Caldas e Wood Jr. (1999) classificam três tipos de comportamentos em relação à importação da tecnologia: a mudança “para inglês ver” que é considerado o mais típico comportamento organizacional brasileiro diante da importação de conceitos; a frustração diante da impossibilidade de realizar a transformação desejada sem dor ou simples negação da metodologia como inapropriada ao contexto; e a adaptação criativa que se constitui na releitura dos conceitos a partir da realidade local para atender aos objetivos singulares da organização, sendo considerado o comportamento mais saudável. Caldas (1997) ressalta que não se

trata de negar o avanço tecnológico e os benefícios da modernidade, mas de questionar quais de seus aspectos são mais apropriados.

Segundo Paula (2005a) a administração pública gerencial posterga a elaboração de ideias, modelos e práticas administrativas que atendam às especificidades do setor público e à demanda de participação popular. Pereira (1998) afirma que os conceitos de um setor para o outro “são irreduzíveis entre si, sendo necessária uma filtragem ou crítica de toda e qualquer técnica ou conceito que possa inspirar a recriação de um similar no setor público”.

Antes de buscar modelos exógenos, um primeiro passo, de acordo com Santana (2005), seria “aprofundar o conhecimento do Estado brasileiro, levando em consideração seus pontos positivos e negativos, a sua identidade e, a partir daí, saber qual o Estado que se quer, que se precisa ter, para iniciar o processo de reforma”.

Modismo gerencial é a denominação dada as tecnologias gerenciais devido as características de ampla propagação, utilização em função de mimetismos, ampla divulgação nas mídias e alta rotatividade das tecnologias que se encontram no topo da lista. Motta (2001) apesar dos modismos serem passageiros os conceitos que lhes conferem sustentação podem ser considerados mais perenes, podendo mesmo informar diferentes tecnologias ao longo do tempo.

Morris e Lancanter (2005 *apud* Bergue, 2009) apresentam um conceito de tradução de modelos gerenciais, abordando como ideias oriundas de determinados contextos são apropriadas em outro: “processo interpretativo mediante o qual novas tecnologias são institucionalizadas em diferentes campos através de ideias que circulam destiladas em conceitos abstratos”.

2.5.1 Redução Sociológica

Bergue (2009) afirma que análise da transposição de tecnologias gerenciais pode ser melhor compreendida se explorada à luz do conceito de redução sociológica (RAMOS, 1996):

“Em seu sentido mais genérico, redução consiste na eliminação de tudo aquilo que pelo seu caráter acessório e secundário, perturba o esforço de compreensão e a obtenção do essencial de um lado. [...] No domínio restrito da sociologia, a redução é uma atitude metódica que tem por fim descobrir os pressupostos referenciais, de natureza histórica, dos objetos e fatos da realidade social.” (RAMOS, 1996, p.71)

Na abordagem de redução sociológica o foco é no arranjo de conceitos de pressupostos de organização. Bergue (2009), explica que não se trata de uma simples adaptação de conteúdo nem de ajustes seletivos superficiais da tecnologia importada, mas de explicar

“o imperativo de um esforço de reflexão que busque desconstruí-la e posteriormente reconstruí-la, resignificando seu conteúdo conceitual segundo as imposições condicionantes de um novo contexto de inserção”.

O autor destaca que das tecnologias gerenciais produzidas no campo privado devem ser reconhecidas como subsídio ou inspiração, na condição de referência para reflexão e não como modelo a ser transplantado. Bergue (2009) argumenta que esse reconhecimento é condição fundamental para geração de conhecimento gerencial e conclui que a diferença entre produzir conhecimento e consumir tecnologia está na base de importantes transformações organizacionais, desde posturas de comprometimento dos agentes até a efetividade dos processos de mudança.

A incidência do conceito de redução sobre o fenômeno de transposição de tecnologias gerenciais implicaria, portanto em linhas gerais:

“tomar uma determinada tecnologia desagregá-la em seus conceitos essenciais e pressupostos que a vinculam com o contexto de origem; identificar, reconhecer e resignificar esses conceitos e pressupostos, permitindo que esse conteúdo essencial, devidamente destituído – ou manutenção consciente – daqueles vínculos originais, possa ser adotado como recurso nuclear para a construção de uma tecnologia

endogenamente orientada e aderente ao sistema de gestão da organização” (BERGUE, 2009).

Bergue(2009) diferencia a redução sociológica da adaptação criativa e da tradução, afirmando que as últimas são mais orientadas para o campo de gestão. Na Tabela 6 constam as ênfases de cada abordagem, evidenciando suas diferenças.

Tabela 6 – Ênfase das abordagens da adaptação criativa e da redução sociológica

Adaptação criativa	Redução sociológica
Adoção	Reflexão
Tecnologia	Conceitos e pressupostos
Superfície	Essência
Adaptação	Ressignificação

Fonte: Bergue (2009)

2.6 GESTÃO POR PROCESSOS

Analizamos as características das organizações públicas e o fenômeno de transposição de tecnologias gerenciais nessas organizações. Como a problemática desse estudo abrange o uso da tecnologia da Gestão por Processos, iremos relacionar alguns conceitos, característica a fim de obter uma melhor compreensão dessa técnica.

Gonçalves (2000a) afirma que as organizações são grandes coleções de processos. O autor destaca que na concepção mais frequente, processo é qualquer atividade ou conjunto de atividades que toma um *input*, adiciona valor a ele e fornece um *output* a um cliente específico, ou seja, processo como fluxo de trabalho. Ele afirma que essa definição estrita deixa de fora não têm processos que início e

fim claros ou cujo fluxo não é bem definido. O autor entende que os processos são atividades coordenadas que envolvem pessoas, procedimentos e tecnologia e que nessa definição inclui não apenas as tarefas a serem executadas mas também o número de operadores, a distribuição do trabalho entre eles, a tecnologia empregada, os indicadores de eficiência e os resultados esperado.

Conceito de divisão do trabalho em tarefas é o ponto de consenso entre os principais pensadores quanto a definição de processo, conforme pode ser observado nas definições abaixo(DE SORDI, 2008) :

“um conjunto de atividades cuja operação conjunta produz um resultado de valor para o cliente” (HAMMER E CHAMPY, 1997);

“uma série de etapas criadas para produzir um produto ou um serviço, incluindo várias funções e preenchendo a lacunas existentes entre as diversas áreas organizacionais, objetivando com isto estruturar uma cadeia de agregação de valor ao cliente” (RUMMLER E BRACHE, 1995);

“ é o local onde os recursos e competências da empresa são ativados a fim de criar uma competência organizacional capaz de preencher suas lacunas a fim de gerar uma vantagem competitiva sustentável”(BERETTA, 2002);

“um grupo de tarefas interligadas logicamente, que utilizam os recursos da organização para geração de resultados pré-definidos, visando apoiar os objetivos da empresa”(HARRINGTON,1991);

“uma organização de atividades de trabalho, como início, fim e com entradas e saídas claramente definidas” (DAVENPORT,1993).

Os processos podem ser classificados em primários e secundários. De acordo com Cruz (2005) os processos primários são todos que estão diretamente ligados a produção do produto que a organização tem por objetivo disponibilizar para seus clientes e os secundários também chamados de processos de suporte, são todos os que, como próprio nome diz, suportam os processos primários e secundários.

D'Ascensão (2001) resume a definição de processos como um conjunto de causas (que provoca um ou mais efeitos). Nesse sentido o autor constata que uma organização, portanto, pode ser definida como um processo, se considerarmos que para produzir um bem ou um serviço (efeitos) existem vários componentes (causas) que contribuem para a realização desses efeitos.

De acordo com Gonçalves (2000a), a ideia de processo não é nova na administração de empresas, mas o fato de se tornar o centro da gestão é realmente novo. O autor defende que todo trabalho importante realizado nas empresas faz

parte de algum processo. Não existe um produto ou um serviço oferecido por uma empresa sem um processo empresarial.

Os processos de uma organização possuem uma hierarquia que abrange os macroprocessos, processos, subprocessos, atividades e tarefas. (HARRINGTON,1993).Esta hierarquia é assim apresentada:

- Macroprocesso – geralmente envolve mais que uma função na estrutura organizacional,sua operação tem impacto no modo como a organização funciona;
- Processo – é um conjunto de atividades sequenciais que transformam um *input*, acrescentando valor a este, em *output*;
- Subprocesso – é a parte que, inter-relacionada de forma lógica com outro subprocesso, realiza um objetivo específico em apoio ao macroprocesso e contribui para a missão deste;
- Atividades – são coisas que ocorrem dentro do processo ou subprocesso. São geralmente desempenhadas por uma unidade (pessoa ou departamento) para produzir um resultado particular.
- Tarefa – é uma parte específica do trabalho, ou melhor, o menor microenfoque do processo, podendo ser um único elemento e/ou um subconjunto de uma atividade.

Cruz (2005) afirma que um grande número de empresas ainda não sabe como se beneficiar da administração e operação baseadas em processos e como maximizar seus ganhos por meio deles. Um número considerável delas insiste em preocupar-se com metodologias que deveriam ser implantadas como consequências e não como causas, e não como agentes primordiais de tais benefícios, como as ISOs, por exemplo.

Uma década separa a pioneira proposta de reengenharia total, *Business Process Reengineering* - BPR, e os atuais projetos de redesenho gradual e contínuo dos processos de negócio, denominado *Business Process Design* - BPD. Essas propostas tem na sua essência o direcionamento da organização aos processos de

negócio, diferenciando-se, basicamente, nas variáveis escopo e velocidade.(DE SORDI 2008).

Monteiro (2004) afirma que na administração pública desenvolve-se trabalhos de alta de intensidade para a prestação de serviços à população, tornando os processos de trabalho muito complexos. A autora defende que é necessária uma busca constante pela simplificação desses processos a fim de torná-los mais ágeis, sendo urgente um aperfeiçoamento dos processos. A referida autora indica que a utilização de ferramentas de BPM é um dos meios dos quais a administração pública dispõe para realizar esse aperfeiçoamento.

Santos (2003) coloca que de uma maneira geral diversos modelos baseados em processos tem sido estabelecidos e utilizados pelas organizações e é praticamente consenso entre os estudiosos de administração, que somente empresas que conheçam e coordenem adequadamente seus processos essenciais (*core process*) serão capazes de sobreviver. O modelo de gestão de processos implica uma “ênfase grande na melhoria da forma pela qual o trabalho é realizado, em contraste com o enfoque apenas no próprio produto ou serviço oferecidos aos clientes” (MARANHÃO E MACIEIRA, 2004).

A compreensão da dinâmica organizacional é obtida por meio da identificação dos processos, compreendendo-se como o trabalho é realizado na organização. Os autores definem gerenciamento de processos como um conjunto de técnicas para garantir que processos-chave sejam monitorados e aperfeiçoados constantemente(RUMMLER;BRANCHE,1994).

DeTodo e McCabe (1997 *apud* DE SORDI, 2008) definem a gestão por processos como: “uma estrutura gerencial orientada a processos, em que gestor, time e executores do processo são todos executores e pensadores enquanto projetam seu trabalho, inspecionam seus resultados e redesenam seus sistemas de trabalho de forma a alcançar melhores resultados”. Lee e Dale (1998 *apud* DE SORDI, 2008) escreveram: “gestão por processos pode ser considerada uma metodologia para gerenciamento sistemático centrado no cliente, objetivando

medição e melhoria de todos os processos da organização por meio de times multifuncionais e com delegação de autonomia aos funcionários”.

Percebe-se que é comum nos conceitos de Gestão por Processo propostos pelos autores citados o aperfeiçoamento dos processos e o monitoramento para realização de melhorias contínua.

Araújo (2001) afirma que esse modelo de gestão tem por objetivo descobrir o que é feito pela organização, de modo a desenvolver formas de otimização deste trabalho, traduzidas diretamente para a operação. Segundo o autor, a administração de processos deve ser “um procedimento contínuo e acumulativo de repensar e de redesenho do negócio e de todas as suas partes ou atividades integrantes.” A gestão por processos atua principalmente na redução de interferências e de perdas decorrentes de interfaces entre organizações, áreas funcionais e entre níveis hierárquicos (BALZAROVA ET AL., 2004 *apud* DE SORDI).

De acordo com De Sordi (2008) um dos objetivos da gestão por processos é assegurar a melhoria contínua do desempenho da organização por meio da elevação dos níveis de qualidade de seus processos de negócios. Grande competência organizacional na gestão de determinado processo de negócios pode compor um ativo de alto valor, podendo até resultarem novos negócios, totalmente distintos das atividades fins da organização. Verdadeiramente centrada em seus processos essenciais. Hammer (1998) afirma que uma organização orientada para processos tem nos clientes o centro das atenções, nas organizações tradicionais, os processos são ignorados, por outro lado, em uma organização orientada para processos “eles são cuidadosamente projetados, mensurados e, o que é mais importante, todos os entendem”.

Orssatto (1999) afirma que o gerenciamento dos processos permite que a organização seja capaz de: eliminar erros; minimizar atrasos; maximizar recursos; ser adaptável as necessidades dos clientes; e fornecer a organização uma vantagem competitiva sobre seus concorrentes. O autor defende que

“uma reconceituação estratégica das organizações, para uma visão processual deve ter uma preocupação interdisciplinar, isso porque, grande ênfase passa a ser dada ao papel do indivíduo no processo, bem como é

necessária uma atenção especial aos processos de comunicação e de resistências às mudanças na organização”.

Gonçalves (2000a) afirma que futuro vai pertencer às empresas que conseguirem explorar o potencial da centralização das prioridades, as ações e os recursos nos seus processos. Para o autor mudar a estrutura funcional da empresa para uma estrutura por processos implica: definir a responsabilidade pelo andamento do processo; minimizar as transferências (para reduzir esperas, erros e fronteiras); maximizar o agrupamento de atividades e diminuir o gasto de energia (reunir as partes da empresa em menor número de locais ou empregar maciçamente os recursos de tecnologia de informação para diminuir gastos com transporte, armazenagem e deslocamento).

De Sordi (2008) aponta as seguintes exigências da abordagem administrativa da gestão por processos:

- requer que as atividades principais sejam mapeadas e documentadas;
- cria foco nos clientes por intermédio de conexões horizontais entre atividades chave;
- emprega sistemas de informações e documenta procedimentos para assegurar disciplina, consistência e continuidade de resultados com qualidade;
- utiliza mensuração de atividades para avaliar o desempenho de cada processo individualmente, estabelece objetivos e níveis de entrega que podem incorporar objetivos corporativos;
- emprega o método de melhoria contínua para resolução de problemas e da geração de benefícios adicionais;
- utiliza as melhores práticas para assegurar o alcance de altos níveis de competitividade;
- emprega a mudança cultural, não se atendo apenas aos melhores SI e à estrutura organizacional mais adequada.

Ostroff (1999, p. 10-11 *apud* DE SORDI) apresenta um elenco de 12 princípios fundamentais que caracterizam a abordagem administrativa da gestão por processos:

- está organizada em torno de processos-chave multifuncionais, em vez de tarefas ou funções;
- opera por meio de donos de processos ou gerentes dotados de responsabilidade integral sobre os processos-chave;
- faz com que times, não indivíduos, representem o alicerce da estrutura organizacional e do seu desempenho;
- reduz níveis hierárquicos pela eliminação de trabalhos que não agregam valor e pela transferência de responsabilidades gerenciais aos operadores de processos, os quais tem completa autonomia de decisão sobre suas atividades nos processos como um todo;
- opera de forma integrada com clientes e fornecedores;
- fortalece as políticas de recursos humanos, disponibilizando ferramentas de apoio, desenvolvendo habilidade e motivações, além de incentivar o processo de transferência de autoridade aos operadores de processos para que as decisões essenciais à performance do grupo sejam tomadas no nível operacional;
- utiliza a tecnologia de informação (TI) como ferramenta auxiliar para chegar aos objetivos de performance e promover a entrega da proposição de valor ao cliente final;
- incentiva o desenvolvimento de múltiplas competências de forma que operadores de processo possam trabalhar produtivamente ao longo de áreas multifuncionais;
- promove a multifuncionalidade, ou seja, a habilidade de pensar criativamente e responder com flexibilidade aos novos desafios impostos pela organização;
- redesenha as funções de departamentos ou áreas de forma a trabalhar em parceria com os grupos de processos;
- desenvolve métricas para avaliação de objetivos de desempenho final dos processos, as quais são direcionadas pela proposição de valor ao cliente final, no sentido de medir a satisfação dos clientes, dos

empregados e avaliar a contribuição financeira do processo como um todo;

- promove uma construção de uma cultura corporativa transparente, de cooperação e colaboração, com foco contínuo no desenvolvimento de desempenho e fortalecimento dos valores dos colaboradores, promovendo a responsabilidade e o bem-estar na organização.

May (2003) faz as seguintes recomendações em relação à modelagem de processos: determinar o nível necessário de detalhamento para o propósito; descrever as atividades de forma clara e consistente, mantendo as descrições curtas, descrevendo as atividades no infinitivo impessoal; fazer da maneira mais simples possível; avaliar todos os requisitos antes de desenhar o modelo do processo; assegurar-se de que adequou o processo às limitações do software utilizado.

As mudanças propostas na forma de gerenciamento da visão funcional para a de processos envolvem tanto a redefinição dos fluxos estruturais quanto uma redefinição da missão, propósitos e alteração substancial em todas prioridades e metas (ORSSATTO, 1999).

Segundo Harrington (1993) a gestão por processos pode ser definida em cinco fases distintas: Organizando para o aperfeiçoamento; Entendo o processo; Aperfeiçoamento; Medições e controle; Aperfeiçoamento contínuo;

Araújo (2001) divide o estudo do processo em cinco etapas: escolha do processo a estudar; coleta dos passos e sua representação gráfica; análise dos métodos empregados no processamento atual; implantação do novo processo; manualização do processo De forma semelhante D' Ascenção (2001) propõe a divisão do estudo do processo em sete fases: identificação do processo a ser estudado; levantamento detalhado do processo; análise do processo atual; redesenho do processo; implantação e implementação do novo processo; gerenciamento do novo processo – Workflow.

Na fase de identificação do processo a ser estudado, identificam-se quais os processos que atendem diretamente ao negócio da organização, o autor destaca que essa fase deve ser realizada em conjunto com o responsável pelo processo.

No levantamento detalhado do processo obtêm-se todos os elementos necessários para o conhecimento tanto quantitativo quanto qualitativo do processo, Nessa fase os analistas devem preocupar-se com: a documentação existente, o volume de trabalho, os recursos utilizados, os tempos de execução, os custos envolvidos, o fluxo do processo, os fatores críticos de sucesso e os pontos-chave do processo, e a tecnologia da informação utilizada.

A análise do processo atual é o exame de cada parte do processo a fim de conhecer seus objetivos, suas funções, suas atividades, seu fluxo de informações e suas relações com os demais processos existentes.

A fase de redesenho do processo compreende a elaboração de um novo desenho do processo em estudo, com base na análise feita anteriormente e no estabelecimento de novos indicadores e pontos de controle que garantam a melhoria da qualidade e o gerenciamento do novo processo que se pretende implantar.

Na fase de normatização do novo processo se estabelece, de forma documentada, as normas para os procedimentos inerentes a cada atividade de um processo.

Em relação à fase de implantação e implementação do novo processo o autor destaca que implantação é a inserção ou introdução de novos processos ou de alterações em processos existentes e implementação é dar execução ao que foi projetado e implantado. A implantação envolve treinamento de pessoal, divulgação das normas e manuais, teste do novo processo paralelamente com a sistemática atual, programação e preparação para o funcionamento do novo processo.

O gerenciamento do novo processo – Workflow é o acompanhamento e avaliação do novo processo implementado por meio do estabelecimento de indicadores de qualidade.

Gonçalves (2000b) propõem em seu artigo uma metodologia de cinco fases, de A a E (Tabela 3), para orientar as organizações a se posicionarem em relação a seu nível de gerenciamento por processos:

“Existem vários estágios na evolução de uma empresa em direção à organização por processos. Quando a empresa se encontra em um deles, pode decidir passar para outro que seja mais adequado às suas operações e perspectivas. Algumas empresas realmente evoluem de um estágio para outro, ao longo de um trajeto; outras passam diretamente de uma posição pouco evoluída para outra bem mais avançada. Nessa ótica, é importante ter um quadro de referência que funcione como verdadeiro mapa de navegação.”

Tabela 7 - Os estágios de evolução para a organização por processos

	ETAPA A	ETAPA B	ETAPA C	ETAPA D	ETAPA E
SITUAÇÃO	Processos, que processos?	A organização identifica seus processos	A organização melhora seus processos.	A organização define responsáveis por processos e usa os processos como base para alocação de recursos.	A organização foi desenhada pela lógica de seus processos essenciais.
CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS	A organização sequer se deu conta da ideia de processo e de seu potencial. Existe apenas percepção do processo de manufatura.	O foco do esforço de melhoria ainda está nas funções. Os processos são enquadrados na estrutura funcional.	A organização ainda raciocina por funções, mesmo que conheça bem os seus processos. O poder ainda reside nas unidades verticais.	A organização começa a obter resultados da ênfase em processos. Existe um nível de atrito entre a estrutura funcional e os processos.	Áreas funcionais praticamente não existem. As metas e métricas são definidas para os processos.
POSSIBILIDADES DE MELHORIAS E DE GANHOS	Limitadas e relacionadas ao processo de produção.	Relacionam-se ao tratamento de gargalos em aspectos pontuais.	Relacionam-se à racionalização de atividades nos processos.	Pode-se melhorar a gestão de processos isolada e a integração com processos de apoio.	Relacionam-se à gestão integrada dos processos essenciais.

Fonte: Gonçalves (2000b)

Davenport (1994) afirma que existem diversas abordagens da aplicação da gestão por processos nas organizações. Essas abordagens são apresentadas na Tabela 8.

Tabela 8 – Abordagens da gestão por processos

ABORDAGEM	OBJETIVO	FERRAMENTAS/MÉTODOS	RAÍZES
Custos baseados na atividade	Cortar custos	Formação do custo sobre análise do processo/valor acrescido.	Contabilidade para a seleção da linha de produtos.
Análise do valor do processo	Simplificar um processo, reduzir custo e tempo	Análise do valor de cada etapa do processo,	Abordagens consultivas.
Melhoria do Processo Empresarial	Melhorar continuamente um ou todos os processos em termos de custo tempo e qualidade.	Classificação da etapa do processo, ferramentas de qualidade	Gerenciamento da Qualidade Total (TQM)
Engenharia de Informação	Construir um sistema de acordo com as linhas do processo	Descrições dos processos atuais e futuros	Análise de sistema
Reengenharia do processo empresarial.	Usar alavancas de mudança.	Alavanca de mudança visão futura.	Sistemas competitivos.

Fonte: Davenport (1994)

A padronização dos processos é uma das ferramentas utilizadas para alcançar a melhoria de processos. As organizações ao realizarem a padronização dos processos obtêm redução na variabilidade dos seus processos (MELLO; COSTA NETO E TURRIONI, 2002). Segundo os referidos autores o objetivo da

padronização é definir a melhor forma de realizar uma atividade em consenso com todos os colaboradores que a executam, de forma a atingir o resultado esperado.

Campos (1994 *apud* MELLO; COSTA NETO; TURRIONI,2002) entende que o padrão é o instrumento básico para o gerenciamento da rotina do trabalho diário, indicando a meta e os procedimentos para execução dos trabalhos, de tal maneira que cada indivíduo da organização tenha condições de assumir a responsabilidade pelos resultados de seu trabalho. Sem padrões, o aperfeiçoamento da organização é muito limitado, pois as ações sempre retornarão a um estado caótico e haverá somente trabalho de apagar incêndios a ser feito.(SUZAKI, 1987 *apud* MELLO; COSTA NETO; TURRIONI,2002)

A necessidade e importância da padronização dos processos têm sido enfatizada para assegurar a qualidade dos produtos e serviços. Essa qualidade é possível mediante documentação do fluxo de trabalho, publicação dos padrões de trabalho e finalmente realização do trabalho de acordo com os padrões estabelecidos (KONDO, 2000 *apud* MELLO; COSTA NETO; TURRIONI,2002).

A padronização dos processos de uma organização pode ser considerada uma forma de controle. Perrow (1986 *apud* SILVA, 2003) distingue três tipos de controle: direto e completamente intrusivo; burocrático, menos intrusivo; e o controle das premissas cognitivas, considerado não intrusivo. A padronização de processos se encaixaria no tipo de controle burocrático. Mintzberg (1982) detecta a existência de outros três tipos de mecanismos de coordenação e controle que são semelhantes a classificação de Perrow: a supervisão direta, a padronização e o ajustamento mútuo. De acordo com Silva (2003) o controle burocrático é exercido através de regras, procedimentos, divisão formal do trabalho, hierarquia e estrutura formal da organização.

Pereira, Gomes Neto e Silva Filho (2010) afirmam que o modelo de controle por padronização ocorre através do uso da tecnologia (sistemas de informação ou formas de organização do trabalho) ou através da burocracia entendida como relações sociais definidas em termos hierárquicos, normas e procedimentos, instituição de um sistema de regras que recompensam o cumprimento e punem o

descumprimento. Os referidos autores defendem que a burocracia apresenta vantagens e inconvenientes, podendo ser indicada para tarefas rotineiras mas não para tarefas criativas.

O controle, em determinados aspectos, pode ser benéfico para as organizações, no entanto, para manterem propriedades adaptativas, elas também necessitam de flexibilidade, ou seja, de preservar a capacidade de agirem ou reagirem dinamicamente face a acontecimentos imprevistos (PEREIRA; GOMES NETO; SILVA FILHO, 2010).

Os referidos autores apontam que o controle é positivo por estabelecer a ordem e padronização dos processos da organização, no entanto pode gerar um excesso de rigidez por parte da organização. Quanto à flexibilidade eles afirmam que a flexibilidade gera criatividade e adaptatividade, mas cria o risco de confusão e despadronização, conforme detalhe apresentado na Tabela 9.

Tabela 9 - Controle e Flexibilidade: Vantagens e Desvantagens

	Controle	Flexibilidade
Vantagens	Estabilidade do processo, procedimento, eficiência, padronização, processo alinhado, melhor gestão	Dinamismo, pró-atividade, autonomia, criatividade, empreendedorismo.
Desvantagens	Rigidez, excesso de regras, robotização, desumanização do trabalho	Descontrole, Falta de Alinhamento, Retrabalho

Fonte: Pereira, Gomes Neto e Silva Filho (2010)

Pereira, Gomes Neto e Silva Filho (2010) destacam que ocorrem diferentes respostas dos indivíduos ao uso de sistemas de controle organizacional. De acordo com os autores algumas respostas manifestam-se sob a forma de resistência ao controle exercido. Os autores afirmam que o grau de aceitação ou de resistência pode variar de acordo com fatores como as disposições individuais, a posição na hierarquia organizacional, o grau de participação na definição de padrões e normas, a natureza do sistema de comunicação, a compreensão do sistema de controle existente, a avaliação de desempenho, o modo como o sistema de controle é

percebido, o sistema de reconhecimento e recompensas e a qualidade e estilo de gestão.

De acordo com Kondo (2000 *apud* MELLO; COSTA NETO; TURRIONI, 2002), algumas resistências à implantação da padronização de processos podem ocorrer por dois motivos: pela não explicação aos funcionários sobre o objetivo (meta) da sua tarefa, forçando-os a seguir o procedimento padrão; e pela falsa impressão de que a padronização inibe e impede a criatividade dos funcionários. Para Orssatto (1999) o surgimento de resistências ocorre devido ao receio de que o conteúdo da própria ideia para mudança possa estar equivocada (suposição de que a ideia possa dar errado por não ser necessária) e devido ao receio de se alterarem os padrões vigentes, alterando-se por exemplo, o *status*, estruturas de poder ou velhos hábitos que são incorporados a cultura da empresa ao longo do tempo.

Segundo Carrol e Tosi (1977 *apud* Orssatto, 1999), antes que os indivíduos ou grupos possam ser mudados, certas condições devem estar presentes: primeiro, as causas do estado de insatisfação, comportamento e atitudes devem ser compreendidos; segundo, os obstáculos permanentes na forma de mudar não devem ser insuperáveis; e terceiro, a motivação para a mudança. Sem que os indivíduos ou grupos estejam motivados para mudar o programa de mudança falhará.

Para que um modelo de gestão por processos seja realmente implementado, uma mudança organizacional é imprescindível e uma organização disposta a obter os benefícios deste modelo deverá necessariamente organizar seus recursos humanos e materiais ao longo de seus processos essenciais (Gonçalves, 2000b).

Campos (1992 *apud* MELLO; COSTA NETO; TURRIONI, 2002) destaca outras dificuldades da padronização de processos: falta de determinação para a ação quando é observado trabalho fora do padrão; e falta de implementação prática (treinamento nos padrões), muito embora os padrões possam estar disponíveis nos locais de trabalho. O autor afirma que para sanar os problemas que surgem na implementação da padronização, é necessário estabelecer um plano consistente,

que assegure em cada uma de suas etapas os cuidados necessários para evitar a ocorrência desses percalços.

Mello, Costa Neto e Turrioni (2002) ressaltam que a implementação de um sistema de gestão da qualidade e, conseqüentemente, da padronização, é alvo de algumas críticas: promovem a criação de uma papelada burocratizam-te; os padrões criados são estáticos, engessam os processos; a padronização inibe a criatividade. Os autores defendem que as críticas são fruto da implementação de sistemas de gestão da qualidade que não levaram em consideração a individualidade das organizações.

No processo de mudança a escolha da equipe responsável por esse processo é muito importante, Vilella (2000) defende que para realizar as mudanças organizacionais necessárias deve-se contar com uma equipe especialmente criada na organização para tal processo. De acordo com a autora as pessoas escolhidas para a equipe são os “arquitetos organizacionais”. A autora afirma que a instituição deve procurar conquistar e maximizar a participação da equipe de trabalho no processo de mudança utilizando-se de entrevistas individuais e em grupo e *wokshops* interativos, os quais ajudam a realizar o diagnóstico inicial. Hartman, Reis e Kovalski (2004) concluem que equipes multifuncionais são importantes, pois podem gerar um efeito sinérgico que eleva a capacidade produtiva das equipes através de fatores como motivação, rapidez, flexibilidade, absorção das mudanças organizacional, entre outros.

Outro ponto importante da análise dos processos envolve os sistemas de informações que devem estar alinhados aos procedimentos administrativos, pois, dessa forma, facilita a alimentação dos dados na execução dos processos e gera informações gerenciais com maior fidelidade de dados. Por isso, o estudo dos processos organizacionais deve incluir uma análise dos sistemas existentes que interagem com os processo de trabalho.

Segundo Oliveira (1998, p. 39), os Sistemas de Informações Gerenciais (SIG), são "um processo de transformação de dados em informações que são utilizadas na estrutura decisória da empresa, proporcionando, ainda, a sustentação administrativa

para otimizar os resultados esperados". Oliveira (1996) aponta um série de requisitos necessários para a organização usufruir das vantagens básicas do (SIG), listaremos a seguir aqueles que tenham relevância para o presente estudo:

- envolvimento adequado da Alta e Média Administração com o SIG para evitar uma situação de descrédito para com o sistema;
- competência por parte das pessoas envolvidas (pessoas capacitadas);
- habilidade de identificação das necessidade de informações;
- adequada estrutura organizacional e dos procedimentos inerentes ao SIG;
- Existência de dados/informações relevantes e atualizadas.

Chinelato Filho (1998) afirma que sistemas de informações devem observar os seguintes aspectos: a empresa deve ser vista como um todo; atividade administrativa deve ser organizada; o sistema deve possuir informações suficientes e precisas; rapidez da informação.

3. METODOLOGIA

3.1 PLANO OU DELINEAMENTO DA PESQUISA

Tendo em vista os objetivos propostos pelo presente estudo, ele pode ser classificado como pesquisa do tipo não experimental, utilizando-se da análise descritiva e da avaliação de resultados e se propõe ao julgamento da efetividade de intervenções e ações humanas (programa, políticas, pessoal, produtos ou plano) e seus resultados esperados são o julgamento e generalizações sobre tipos efetivos de intervenções e condições sobre os quais os esforços são efetivos (ROESCH, 2005).

O perfil da pesquisa é seccional com avaliação longitudinal, pois procura analisar a implementação do PROPAD no período compreendido entre março e julho do ano de 2010.

Esse período foi selecionado considerando o início das implantações e o início do período letivo em que se realizou a elaboração do presente estudo.

3.2 POPULAÇÃO

A população deste trabalho compreende as Promotorias de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Sul que implantaram o PROPAD até o julho de 2010.

3.3 TIPO DE DADOS

Os dados analisados nesse trabalho são exclusivamente dados secundários. Solicitou-se autorização para coleta e análise dos dados institucionais, constantes nos documentos listados abaixo:

- Memorial Descritivo do PROPAD;
- Relatórios Anuais de Gestão;
- Relatório Executivo do PROPAD;
- Documentos resultantes do mapeamento do processo (Relatório de Diagnóstico, *Checklist*, Parecer Técnico)
- Manual Administrativo-Operacional;
- Manual da Promotoria de Justiça;
- Manual do SGP;

Pelo fato da pesquisadora integrar a equipe de implantação do projeto, participando inclusive do planejamento e execução da sua implantação nas Promotorias de Justiça, primeiramente será realizada a coleta de dados por Observação Participante. Buscando-se na análise desses dados o máximo de imparcialidade possível. Esse tipo de coleta permite uma melhor compreensão do projeto e uma percepção da recepção do projeto pelos diversos atores envolvidos.

O objetivo dessas duas formas de coletas de dados é compreender os conceitos e pressupostos do projeto, identificar os pontos críticos dos processos que permitirão a análise da eficiência da implantação do PROPAD nas Promotorias de Justiça.

4. ANÁLISE

O estudo da evolução histórica mostra que o Ministério Público, apesar de possuir origens muito remotas, sofreu tantas alterações ao longo da história que na sua atual configuração pode ser considerado uma instituição jovem. As novas atribuições previstas na Constituição Federal de 1988 acarretaram um aumento significativo na atuação ministerial.

Para atender o aumento da demanda o MPRS precisou estruturar-se. Ocorre que essa estruturação não aconteceu de forma completamente organizada. Não existiam, por exemplo, padrões para a concessão de servidores, bem como, não havia uma padronização das atividades administrativas.

Uma parcela muito pequena das atividades administrativas possuía padrões claros e difundidos na instituição. Um exemplo que integra essa pequena parcela é a Gestão Documental das Promotorias de Justiça. A sua padronização iniciou-se após ser regulamentada e divulgada. Realizou-se treinamento sobre a Gestão Documental com pelo menos um servidor de cada Promotoria de Justiça e divulgação nos veículos de comunicação internos.

No Poder Judiciário, as atividades administrativas são amplamente regulamentadas por legislação. O Código Processual Civil e o Código Processual Penal regulamentam diversas das atividades administrativas realizadas no Tribunal de Justiça. Além da regulamentação federal das atividades, o Judiciário também segue o Código de Organização Judiciária do Estado, Lei Estadual 7.356 de 1980.

No Ministério Público as atividades administrativas não seguem a regulamentos legais da mesma forma que no Poder Judiciário. Se por um lado o excesso de regulamentação pode ser prejudicial para as organizações, gerando burocratizações desnecessárias e dificuldades para realização de adaptações, por

outro lado a ausência de normas e padronizações, em determinadas atividades, podem trazer consequências negativas.

Em relação a burocratização, retoma-se Torres (2004) que destaca os aspectos positivos da burocracia apesar das críticas que o excesso de burocracia enseja. Esse autor afirma que existe uma relação entre burocracia e controle, argumentando que níveis mais elevados e sofisticados de controle exigem, quase automaticamente, maiores e melhores estruturas burocráticas. De acordo com o autor, avanços organizacionais do modelo burocrático pode ser uma resposta moderna aos complexos e crescentes problemas administrativos, causados pelo crescimento vertiginoso das instituições públicas e privadas.

Os Promotores de Justiça são os responsáveis pela organização e funcionamento de suas Promotorias de Justiça. Naquelas em que há mais de um cargo de Promotor de Justiça, um deles é escolhido para ser o Promotor de Justiça Diretor sendo responsável pelas questões administrativas. Portanto, apesar de não terem formação na área de administração, a maioria dos Promotores de Justiça acumulam a função de administrador a suas atribuições.

Não existindo um padrão estabelecido, cada uma das 192 Promotorias de Justiça no Estado do Rio Grande do Sul se organizou internamente de uma forma. Em algumas promotorias com mais de um cargo de Promotor de Justiça os servidores eram distribuídos entre os Promotores e cada um seguia as recomendações de suas chefias imediatas, gerando diversidade na realização das atividades entre servidores lotados na mesma Promotoria de Justiça.

De modo geral, a maioria buscou inspiração no Poder Judiciário, copiando-se as boas e as más práticas. Um exemplo típico dessa inspiração é a atividade de execução de diligências, realizada pelos Secretários de Diligências que se inspiravam quase na totalidade nos Oficiais de Justiça do Tribunal de Justiça.

4.1 CONSEQUÊNCIAS DA FALTA DE PADRONIZAÇÃO

A falta de padronização dos processos no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul gerou um série de problemas administrativos, na prática a instituição ou desconhecia a existência de tais problemas ou agia a posteriori para resolvê-los. Isso confirma a tese de Suzaki (1987 apud MELLO; COSTA NETO; TURRIONI,2002). O autor afirma que sem a existência de padrões o aperfeiçoamento da organização é muito limitado, pois as ações sempre retornarão a um estado caótico e haverá somente trabalho de apagar incêndios a ser feito

Analisaremos a seguir algumas consequências da falta de padronização na instituição foco desse estudo.

4.1.1 Retrabalho

No MPRS, a realização de uma mesma atividade na organização em momentos distintos do fluxo de trabalho pode ser sinal de retrabalho. O retrabalho é uma forma de desperdício de recursos humanos, pois é um tempo empregado em atividades que não incorporam valor ao produto em elaboração e podem ser reduzidos ou eliminados.

Na falta de padronização dos processos, as pessoas tendem a trabalhar cada uma da sua maneira. Nos casos em que, aliada a falta de padronização, ocorre a falta de comunicação é comum uma mesma atividade ser realizada por mais de uma pessoa.

Acontecem muitos retrabalhos ao longo do fluxo dos seus processos chaves. Um exemplo disso é o que acontece no processo conhecido como baixa da carga.

Esse processo compreende todas as atividades necessárias para a entrega dos processos judiciais e procedimentos policiais (documentos com atuação ministerial) aos órgãos externos.

Nesse processo os responsáveis pela área jurídica produzem suas manifestações e encaminham o procedimento no sistema de informação para o apoio administrativo. Esses por sua vez realizam o encaminhamento ao órgão externo no mesmo sistema, emitem duas vias de uma Guia de Encaminhamento, conferem os procedimentos que serão entregues com os constantes na guia e entregam para os Secretários de Diligências (servidores que possuem a atribuição de realização de atividades externas). Esses últimos realizam a conferência dos processos e assinam uma via da Guia de Encaminhamento. Depois realizam a entrega dos processos no órgão externo, aguardam o funcionário realizar a conferência e assinar a outra via da Guia de Encaminhamento. Esse mesmo processo pode ser realizado com eliminação das atividades que não agregam valor. O estudo desse processo deve eliminar o excesso de conferências e de registros no sistema de informações.

Muitas Promotorias de Justiça mantêm um controle duplo, até triplo, dos documentos que ingressam na instituição, utilizando livros e carimbos em conjunto com os Sistemas Corporativos. Quando um documento é recebido, alguns carimbam o documento recebido, colocam a data de recebimento, registram num livro alguns dados e depois cadastram no sistema corporativo correspondente. Entende-se que nessas situações apenas bastaria o cadastro no sistema.

Algo similar acontece com o atendimento ao público. Em algumas Promotorias de Justiça realiza-se um preenchimento de uma ficha e depois de a pessoa ser atendida pelo Promotor de Justiça o apoio administrativo cadastra no sistema. A proposta do fluxo ideal do atendimento ao público prevê apenas um cadastro no sistema e o acesso pelo Promotor de Justiça desse atendimento com registro das orientações prestadas e ações realizadas.

4.1.2 Desigualdades entre servidores de mesmo cargo

A falta de padronização também gerou na instituição desigualdades qualitativa e quantitativa entre os servidores. Apesar de possuírem o mesmo cargo, muitos servidores ainda possuem atribuições muito diferenciadas. Isso ocorre tanto comparando servidores que estão lotados na mesma Promotoria de Justiça quanto entre servidores lotados em Promotorias de Justiça diferentes.

As desigualdades ocorrem na diferença no volume de trabalho, no grau de reponsabilidade atribuído ao servidor e aos tipos de atividades exercidas. Em algumas situações, apesar de a atribuição ser a mesma, as atividades devem ser realizadas de forma diferenciada de acordo com o entendimento do Promotor de Justiça. Descobrir e compreender essa forma nem sempre é uma tarefa fácil.

Dentro de uma mesma Promotoria de Justiça, alguns servidores exercem as mesmas atividades, porém com disparidades quantitativas. Um exemplo típico disso são os Secretários de Diligências que recebem um valor fixo mensal de auxílio condução. Ocorre que esses servidores geralmente são distribuídos entre os Promotores de Justiça e cada um tem uma demanda para cumprir.

Em algumas Promotorias de Justiça com mais de um Secretário de Diligências é comum a discrepância na quantidade de diligências cumpridas por cada servidor e conseqüentemente na quantidade de quilômetros rodados por cada um. Observava-se servidores cumprindo nem 10% das diligências que os colegas lotados na mesma promotoria. A padronização das atividades de diligência deve incluir a realização da distribuição do trabalho de forma equitativa entre todos os Secretários de Diligências.

A diferença de atribuição e de responsabilidade já gerou problemas para servidores removidos. Esses servidores ao chegarem a uma nova Promotoria de Justiça se depararam com atribuições diferentes das que desempenhavam na promotoria de origem e tiveram dificuldades para se adaptar as novas atribuições.

4.1.3 Avaliação de necessidades de pessoal

Sem um estudo aprofundado, a distribuição dos novos servidores que ingressaram na instituição ao longo dos anos não foi bem equitativa. Critérios técnicos nem sempre eram utilizados para a distribuição da força de trabalho. O principal critério adotado era distribuir uma quantidade de servidor por cada Promotor de Justiça lotado na promotoria, não considerando toda a estrutura de pessoal e necessidades. Em decorrência disso, ainda hoje é possível encontrar algumas distorções como Promotorias de Justiça com determinada demanda possuir mais servidores que outra com demanda superior.

Muitas vezes quando as Promotorias solicitam novos servidores, as necessidades de aumento da força de trabalho aparentemente existem, porém, em alguns casos elas podem ser supridas com uma reorganização da Promotoria de Justiça e com a eliminação dos retrabalhos e de certas atividades realizadas que não são importantes para o processo de trabalho.

A padronização das atividades administrativas favorece o estudo para análise das reais necessidades de pessoal, pois estabelece iguais condições para efeitos de comparação.

4.1.4 Sistemas de informação

Os sistemas de informações que servem de ferramenta de apoio aos processos administrativos devem estar alinhados aos processos organizacionais. Oliveira (1996) afirma que para a organização usufruir das vantagens básicas do sistema de informações gerenciais é necessário o apoio organizacional de adequada

estrutura organizacional e dos procedimentos inerentes aos sistemas. Da mesma forma Chinelato Filho (1998) afirma que sistemas de informações devem observar a organização da atividade administrativa.

O Ministério Público investiu recursos no desenvolvimento de sistemas corporativos. No entanto, esses sistemas foram construídos sem existir na instituição uma definição de seus processos administrativos. Em consequência disso os sistemas desenvolvidos acabaram não atendendo as expectativas dos usuários.

O Sistema Gerenciador de Promotorias (SGP) começou a ser desenvolvido em 2000 com a finalidade de ser um sistema de armazenamento de dados referente a atuação da Promotoria de Justiça e um sistema de arquivamento (centralizado) dos documentos eletrônicos produzidos a fim de criar um banco de dados consolidado abarcando toda a produção ministerial. O desenvolvimento desse sistema tinha como objetivo atender não só as necessidades específicas das Promotorias de Justiça, mas também as demandas por dados gerenciais por parte da administração superior do Ministério Público. Além disso, buscava-se o estabelecimento de uma comunicação entre as Promotorias de Justiça e outros órgãos da instituição.

O início da implantação definitiva do SGP foi em 2003. A implantação foi realizada por adesão. Muitas Promotorias de Justiça demoraram a realizar essa adesão e até hoje ainda não se atingiu o pleno uso do sistema na instituição. Ao longo dos anos, surgiram inúmeras críticas e sugestões para mudanças no sistema, cada promotoria solicitava alterações para adaptar o sistema ao seu modo de trabalhar. O sistema ficou repleto de funcionalidades que servem apenas para alguns usuários.

A equipe de desenvolvimento de sistema direcionava sua capacidade para a realização das inúmeras adaptações, inviabilizando a elaboração de um projeto para desenvolvimento de um novo sistema. Novamente, percebe-se que na falta de padrões o trabalho restringe-se no apagamento de incêndios e não em elaboração de soluções com caráter preventivo, afasta-se a possibilidade de a instituição ser pró-ativa.

Da mesma forma que não existia padrão para os processos de trabalho também não havia padrão para o registro de dados. Atualmente os dados da atuação institucional são elaborados com base nos Relatórios de Atividades encaminhados por cada Promotor de Justiça à Corregedoria-Geral de Justiça. Esse relatório é gerado automaticamente pelo sistema, porém pode ser editado pelos usuários. É crítica comum entre os usuários que o relatório gerado pelo sistema não é fidedigno com a realidade. A não fidelidade dos dados em geral acontece como resultado de uma má alimentação do sistema. Alguns acompanham diariamente a atuação ministerial para corrigir o relatório gerado pelo sistema, porém, essa correção não é executada por todas as Promotorias de Justiça.

Dessa forma, não há uma confiabilidade nos dados de atuação institucional. Para o SGP alcançar o seu objetivo de produto de dados gerenciais confiáveis, o sistema precisa ser alimentado corretamente e de forma padronizada por todos os usuários.

4.1.5 Prestação de serviço

Apesar de existir 192 Promotorias de Justiça, o Ministério Público é uma única instituição. Quando um cidadão se dirige a uma Promotoria de Justiça, ele está se dirigindo ao Ministério Público e avaliará o atendimento prestado pela instituição. Portanto, o padrão de qualidade dos serviços prestados deve ser o mesmo em cada Promotoria de Justiça. Isso corrobora o princípio institucional da unidade.

Esse padrão de atendimento não existia na instituição. Porém, o MPRS colocou a qualidade do atendimento prestado aos usuários como um compromisso institucional e para cumprir esse compromisso criou Programa de Atendimento ao Público. O objetivo do Programa estabelecer padrões de atendimento, com especial atenção aos procedimentos de triagem, agendamento, encaminhamento e registro. O programa foi iniciado em 2008, naquele ano foi realizada pesquisa de satisfação

com as pessoas atendidas e a execução de projeto piloto de Atendimento ao Público em oito Promotorias de Justiça. Em 2009, o projeto foi implementado em mais três Promotorias de Justiça e concluído com a definição de um modelo de atendimento para as Promotorias de Justiça.

4.2 A GESTÃO ESTRATÉGICA: ORIGENS DO PROJETO DE PADRONIZAÇÃO

Em 1999, o Ministério Público do Rio Grande do Sul iniciou o seu processo de planejamento institucional que se concretizou nos Planos de Gestão (2003-2005 e 2005-2007). Oito anos após, em 2007, o MPRS implantou um sistema de governança, responsável pela gestão estratégica do Ministério Público. O projeto foi batizado de GEMP 2022 - Gestão Estratégica do Ministério Público - e prevê o estabelecimento de metas e objetivos estratégicos além de indicadores de eficiência, com perspectiva no presente e projetando a atuação para o ano de 2022.

A gestão estratégica foi baseada na metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC). O BSC é um modelo de gestão estratégica que auxilia a mensuração do progresso das organizações rumo às suas metas de longo prazo, a partir da tradução da visão em objetivos, indicadores, metas e projetos estratégicos.

A instituição realizou a implantação da gestão estratégica em três etapas; Alinhamento Estratégico; Mapa Estratégico, indicadores de efetividade; Metas e Planos de Ação e Monitoramento.

Em agosto de 2007 foi realizado evento com a presença de aproximadamente 40 pessoas, entre membros e servidores. Esse evento caracterizou a etapa do Alinhamento Estratégico que teve por objetivo a mobilização e o comprometimento dos integrantes do Ministério Público em prol de um futuro comum, construído de forma democrática e consensual.

Nesse evento construiu-se a visão de futuro da instituição para 2022 e foram definidas as prioridades institucionais. A visão do Ministério Público para 2022 representou a concretização de seu posicionamento estratégico "Ser reconhecido como instituição efetiva na transformação da realidade social e protetora dos direitos fundamentais".

O Mapa Estratégico é uma representação gráfica da estratégia adotada, que evidencia os desafios que a organização tem de superar para concretizar sua missão e visão de futuro. Nesta etapa, foi construído o Mapa Estratégico do Ministério Público, a partir da tradução das diretrizes estabelecidas no evento de Alinhamento Estratégico em perspectivas de resultado, objetivos estratégicos e suas relações de causa e efeito. As perspectivas de resultado foram divididas em Pessoas e Tecnologia, Processos, Sociedade e Impacto Social.

Na etapa Indicadores de Efetividade, foram estabelecidos os indicadores para aferição do desempenho institucional a partir da implementação da estratégia adotada. Para cada objetivo do Mapa Estratégico foram definidos indicadores de forma a permitir o acompanhamento dos resultados alcançados e a evolução da execução da estratégia.

Na etapa Metas e Planos de Ação, foram estabelecidas metas para cada indicador de efetividade definido e coletadas sugestões de planos de ação para alcance dos resultados. As metas e sugestões de planos de ação foram coletadas a partir da realização de eventos nas diversas regiões de atuação do Ministério Público, no período de 24/10/2008 a 02/12/2008.

Na perspectiva Pessoas e Tecnologias, dentro do tema estratégico Tecnologias, apresentou-se o seguinte objetivo estratégico "melhorar a gestão administrativa, padronizando processos e rotinas". Com esse objetivo busca-se aprimorar os processos e rotinas administrativas das Promotorias, procuradorias e demais órgãos, assegurado um padrão mínimo, orientado pela eficiência e garantida a geração de informações relevantes para a gestão.

Visando atender esse objetivo e a aumentar a eficiência da organização, elaborou-se, em 2008, um projeto utilizando as ferramentas administrativas da

Gestão por Processos para toda a instituição. A Administração Superior aprovou na época apenas um projeto para as Promotorias de Justiça, o PROPAD Projeto de Padronização e Organização Administrativa das Promotorias de Justiça. Em sua concepção inicial tinha como objetivo:

“implantar a padronização dos fluxos, rotinas, atividades e tarefas nas promotorias de justiça, bem como a padroniza o da organização e da sua estrutura funcional, aqui entendida como modelo de disposição de órgãos (padrão organizacional) e funções a serem executadas pelos diversos cargos existentes”

No Monitoramento, acompanha-se a execução da estratégia, sendo realizadas revisões para a melhor consecução da visão de futuro. A partir desta etapa, considera-se que o GEMP 2022 deixou de ser um projeto e passou a fazer parte do cotidiano institucional, num processo dinâmico e continuou com vistas ao aperfeiçoamento institucional.

No ano de 2009, com a mudança de gestão do Ministério Público, houve um processo de revisão dos objetivos, indicadores, metas e projetos, com vistas ao aperfeiçoamento da estratégia institucional. O processo de revisão culminou na reformulação do mapa estratégico do Ministério Público. A validação do novo mapa foi feito a partir de consulta aos Promotores de Justiça nas regiões Administrativas do Estado. A partir da revisão do mapa decidiu-se pela manutenção de alguns projetos que já estavam sendo operacionalizados e pelo desenvolvimento de novos com vistas a contribuir com o alcance dos objetivos estabelecidos. O novo mapa estratégico é apresentado no Anexo B.

Após a revisão, o objetivo estratégico a que o PROPAD está vinculado sofreu uma pequena alteração. O novo texto desse objetivo é: “Melhorar a estrutura orgânica e a gestão administrativa”. A nova redação buscou incluir na gestão estratégica a necessidade de estudos para determinação de um modelo de estrutura de pessoal das Promotorias de Justiça, considerando o crescimento das unidades administrativas. O objetivo é possibilitar, pelo menos no longo prazo, o reequilíbrio da força de trabalho e a proatividade da instituição na distribuição de servidores.

4.3 PROPAD: PROJETO DE PADRONIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA

Diante da evolução da estrutura do Ministério Público, do contínuo crescimento de suas demandas de atuação, surgiu a necessidade de a instituição tornar seus processos de trabalho mais eficientes. O Projeto de Padronização e Organização Administrativa das Promotorias de Justiça (PROPAD) foi desenvolvido nesse contexto, estando alinhado ao planejamento estratégico da instituição.

O principal objetivo do PROPAD é tornar a estrutura operacional das Promotorias de Justiça eficiente pela introdução da padronização dos fluxos de trabalho, bem como organizar a estrutura funcional.

Como resultado da aplicação das diretrizes do PROPAD, a instituição também objetiva a agilidade das rotinas de trabalho, a preparação para o processo eletrônico. Além disso, busca-se o crescimento da produtividade e a segurança na realização das tarefas, eliminando-se retrabalhos e controles desnecessários, gerando melhor qualidade de vida no trabalho.

Além da padronização dos processos administrativos, o PROPAD em sua concepção inicial já previa o estabelecimento de uma estrutura necessária de pessoal para as Promotorias de Justiça. Para estabelecer essa estrutura indicou-se a necessidade de uma avaliação de produtividade dos servidores.

A avaliação de produtividade prevista deveria considerar quatro fatores:

- a) **distinção existente entre as diversas áreas** (cível, criminal e especializada) e, dentre essas, as diferenças existentes entre as diversas “matérias”;
- b) **quantidade média produzida**, considerando as distinções de áreas e matérias e verificando-se os desvios padrão;
- c) **complexidade** dos documentos elaborados;

d) **qualidade** avaliada sob dois aspectos: jurídico e linguagem. O quesito jurídico deve ser avaliado sob a ótica da pertinência, da fundamentação, da forma e da argumentação. O quesito linguagem deve ser avaliado sob a ótica do uso das regras gramaticais e, preferencialmente, de critérios de estilo: concisão e clareza.

Apesar de o estudo da estrutura necessária de pessoal estar previsto no planejamento estratégico da instituição, a avaliação da produtividade, na forma como foi prevista na concepção inicial do PROPAD foi descontinuada. Novos critérios para essa avaliação ainda não foram definidos. Os estudos estão praticamente parados, mas a instituição continua com interesse em rever os critérios.

O desenvolvimento e a execução inicial do projeto foram realizados na Unidade de Organização e Desenvolvimento Institucional - UODI. Primeiramente foi elaborado um Memorial Executivo do Projeto. Nesse documento constou uma análise da problemática e uma proposta para a execução do projeto.

Levando em consideração principalmente o tempo de execução e o tamanho da equipe UODI que na época compreendia apenas três servidores, estabeleceu-se a contratação de uma consultoria externa para realização do mapeamento do processo. A equipe da consultoria era composta por 10 consultores e 01 coordenador. Os assessores administradores do Ministério Público ficaram encarregados da coordenação do projeto, acompanhando os trabalhos por meio de relatórios e informes prestados pela equipe de consultores. Dessa forma, na fase inicial do projeto formou-se uma equipe que compreendia consultores externos e servidores da instituição, porém cada um exercia um papel diferenciado na execução do projeto.

Com a finalidade de ambientar os consultores, preliminarmente ao início dos trabalhos, realizou-se um treinamento coordenado pela UODI com duração de quarenta horas para os consultores. Nesse treinamento, eles receberam informações básicas e fundamentais quanto a estrutura da Instituição, principais atividades e rotinas desenvolvidas, sistemas de informações da Instituição,

informações de cada Promotoria de Justiça no Estado, além de elementos da Cultura Institucional.

Esse treinamento está de acordo com a necessidade apontada na revisão da literatura de conhecimento da cultura organizacional para a execução de processos de mudanças organizacionais.

Vilella (2000) defende que para realizar as mudanças organizacionais necessárias deve-se contar com uma equipe especialmente criada na organização para tal processo. De acordo com a autora as pessoas escolhidas para a equipe são os “arquitetos organizacionais”.

Dessa forma, entende-se que o ideal é que as equipes responsáveis pela a execução de projetos que impliquem em mudanças organizacionais precisam ser compostas com pessoas que tenham conhecimento da cultura organizacional, dos detalhes dos processos de trabalhos existentes na instituição.

É consenso entre os estudiosos sobre mudanças organizacionais que para não haver conflitos no processo de mudança é necessário uma análise da cultura organizacional, o que significa que antes de qualquer mudança precisa-se conhecer a vida da organização, como ela funciona, quais as suas normas, seus valores, suas crenças.

No MPRS a necessidade de conhecimento e análise da cultural organizacional se faz ainda mais importante pelo fato da instituição ser uma organização pública que pretende adotar tecnologias gerenciais desenvolvidas com pressupostos originários das organizações privadas.

Freitas (1997) ressalta que as organizações que ambicionam mudanças precisam conhecer os traços de nossa cultura que irão impor restrições e os que fortalecerão o processo de transformação. Nesse sentido, a análise da cultura das organizações públicas brasileiras deve atentar para alguns traços distintivos que constiuem a cultura brasileira: o personalismo, patrimonialismo e o clientelismo. Diversos autores identificam estes traços e analisam o seus impactos na gestão das organizações, principalmente nas organizações públicas. Bergue (2009) destaca que tais atributos, além de inter-relacionados, não somente influenciam as estruturas e

relações organizacionais, como, em particular, regulam seu processo de transformação, com especial destaque para as reformas.

A instituição foco desse estudo possui traços culturais muito característicos. Um principal aspecto da cultura da organização advém, incorretamente, do princípio da independência funcional. Na teoria, esse princípio trata da falta de dever de obediência dos membros a seus superiores hierárquicos na realização de suas competências constitucionais. Porém, no âmbito administrativo, existe hierarquia dos membros em relação ao Procurador-Geral. Observa-se na prática a extensão da independência funcional para o âmbito administrativo.

Outro traço marcante da cultura da institucional é a hierarquia. Esse traço é fortemente encontrado na relação entre os servidores e os membros de forma generalizada, ocorrendo com maior intensidade ainda entre os servidores e sua chefia imediata. A hierarquia junto com o apego a normas e regulamentações são características da cultura organizacional da instituição que refletem seu caráter burocrático.

4.3.1 Fases de execução do Projeto PROPAD

Inicialmente, o projeto PROPAD subdividiu-se em três Etapas: Levantamento e Diagnóstico; Análise e Implantação. Posteriormente, foi adicionada uma quarta fase, a Avaliação de Conformidade. Essas fases assemelham-se com a teoria, conforme vemos na Tabela 8 abaixo:

Tabela 10 – Comparativo das fases para implantação da padronização de processos

PROPAD	D'ASCENÇÃO (2001)	ARAÚJO (2001)
1. Levantamento e Diagnóstico	1. Identificação do processo a ser estudado 2. Levantamento detalhado do processo	1. Escolha do processo a estudar 2. Coleta dos passos e sua representação gráfica
2. Análise	3. Análise do processo atual 4. Redesenho do processo	3. Análise dos métodos empregados no processamento atual
3. Implantação;	5. Implantação e implementação do novo processo	4. Implantação do novo processo 5. Manualização do processo
4. Avaliação de conformidade	6. Gerenciamento do novo processo – Workflow	

Fonte: Elaborada pela autora

4.3.1.1 Fase de Levantamento e Diagnóstico

Essa fase compreende a identificação do processo a ser estudado a coleta dos dados, descrição e desenho do processo atual.

A identificação prévia dos processos foi realizada pelos servidores da UODI com base na experiência dos assessores administradores em realização de trabalhos anteriores de análise administrativa.

Após o treinamento os consultores visitaram cada uma das Promotorias de Justiça para a coleta de dados referente aos seguintes pontos:

- **estrutura de pessoal** - relação atualizada em loco da distribuição (lotação) do pessoal entre as Promotorias de Justiça Cível, Criminal e Especializada, bem como, se houver, das Secretarias;
- **quantitativos de produção** - quantidade de peças produzidas pelas Promotorias de Justiça;
- **rotinas, fluxos e atividades desenvolvidas** - fluxograma das principais rotinas e a atividades;
- **uso do Sistema Gerenciador de Promotorias (SGP) e do Sistema de Protocolo Unificado (SPU)** grau de qualificação do uso dos sistemas;

A consultoria externa produziu os seguintes documentos para cada Promotoria de Justiça visitada.

- **Mapa de Levantamento** com informações do quadro de lotação, quantitativos de produto, uso dos sistemas, bem como algumas informações sobre a Gestão Documental;
- **Check-list** com informações sobre as principais atividades realizadas;
- **Descritivos de atividades** conforme os processos administrativos identificados e mapeados;
- **Relatório de Diagnóstico** com os pareceres por parte dos consultores, em aspectos relacionados à Gestão, aos Processos Administrativos, aos Sistemas, à estrutura, a pessoas e a possíveis melhorias identificadas nos fluxos operacionais e de informações, e no modelo de gestão.

A UODI ficou responsável pelo controle do recebimento da documentação produzida pela consultoria e pela análise dessa documentação.

Ressalta-se que nessa fase, deveria ocorrer o desenho do processo atual. No entanto, tendo em vista a quantidade de formas existentes para realização de cada processo adaptou-se essa metodologia. A consultoria utilizou a descrição detalhada de forma escrita dos processos atuais realizados em cada promotoria. Essa adaptação não trouxe problemas para a continuidade do projeto. Adaptou-se objetivando a racionalização das atividades, pois seriam necessárias mais de duzentas representações para cada processo, considerando que a execução do processo acontecia de forma diferenciada em cada uma das promotorias.

Nessa fase a participação da consultoria foi muito importante para a execução do projeto. A instituição não possuía quantidade suficiente de servidores com o conhecimento técnico necessário para a realização da coleta de dados *in loco* nas Promotorias de Justiça e para a documentação dos processos encontrados.

A equipe disponível de servidores que possuía o conhecimento técnico necessário ficou bastante ocupada realizando as atividades de acompanhamento, controle e assessoramento dos consultores.

A realização dessa fase sem a participação dos consultores só seria possível com o desenvolvimento de uma equipe interna. Essa equipe poderia ser multidisciplinar, sendo composta por servidores executores dos processos da instituição com amplo conhecimento da cultura organizacional. Isso traria algumas vantagens se comparado a execução do mapeamento por consultores: melhor receptividade; facilidade de comunicação; conhecimento prático sobre os processos organizacionais existentes.

No entanto, o desenvolvimento de uma equipe também apresenta a suas desvantagens que postergariam o início do projeto e que poderiam colocar em dúvida a confiabilidade dos dados: demora na formação da equipe pela necessidade de definição dos critérios de seleção, realização de contato com os servidores e obtenção de liberação dos servidores junto a chefia imediata; necessidade de treinamento nas técnicas de mapeamento de processos; falta de imparcialidade.

4.3.1.2 Fase de Análise

Essa fase foi desenvolvida pela consultoria externa com o constante assessoramento dos servidores da UODI e compreende a análise do processo atual e redesenho do processo.

A UODI definiu grupos de promotorias, a fim de segmentar os elementos de análise. A segmentação permitiu a análise em mesmas situações dentro dos referidos grupos: promotorias de pequeno, médio e grande porte.

Em relação à análise do processo atual foram produzidos os seguintes documentos:

- Matriz de Avaliação do uso dos sistemas;
- Lista de não conformidades apontadas;
- Descrição das melhores práticas apresentadas;
- Pontos de reflexão na adoção das melhores práticas apresentadas;
- Indicação de desvios de função;
- Nível de qualificação da infraestrutura existente;
- Análise crítica das respostas aos questionários encaminhados aos Promotores de Justiça Coordenadores;

Os documentos acima serviram de base para o redesenho dos processos, entre outras questões administrativas das Promotorias de Justiça. Na definição dos processos, as melhores práticas encontradas no mapeamento foram a principal base do novo desenho. Isso foi importante pois valorizou os trabalhos já realizados na instituição e contribuiu para a aceitação dos processos padronizados pelos seus executores.

Nessa fase destaca-se a falta de participação dos executores dos processos na definição e redesenho dos processos. Villela (2000) afirma que a instituição deve

procurar conquistar e maximizar a participação da equipe de trabalho no processo de mudança utilizando-se de entrevistas individuais e em grupo e *wokshops* interativos, os quais ajudam a realizar o diagnóstico inicial. Os executores do processo participaram na fase de levantamento e diagnóstico respondendo às entrevistas dos consultores, porém não participaram efetivamente na definição dos processos. Essa participação iria gerar um aumento nos debates internos e maior profundidade dos estudos, todavia poderiam levar a desentendimentos que aumentariam a duração do processo de análise.

Os processos de uma organização possuem uma hierarquia que abrange os macroprocessos, processos, subprocessos, atividades e tarefas. (HARRINGTON,1993). Com base nessa hierarquia foram construídas as árvores de processos da instituição que encontram-se nos Anexo C e D.

Macroprocesso é definido como um processo que geralmente envolve mais que uma função na estrutura organizacional, e a sua operação tem um impacto significativo no modo como a organização funciona (HARRINGTON,1993). Nessa fase, definiram-se cinco macroprocessos organizacionais que são detalhados abaixo:

- Macroprocesso de Gestão Administrativa Operacional
 - Processo de Gestão de Pessoas
 - Subprocesso de Rotinas de Recursos Humanos
 - Processo de Gestão Administrativo-operacional
 - Subprocesso de Representação Institucional
 - Subprocesso de Manutenção de infra-estrutura
 - Subprocesso de Gestão Administrativa
- Macroprocesso de Órgão Externos
 - Processo de Processo Judicial
 - Subprocesso de Carga Inicial

- Subprocesso de Manifestação
 - Subprocesso de Baixa da Carga
- Macrop processo de Atendimento ao Público
 - Processo de Atendimento Geral
 - Subprocesso de Recepção
 - Subprocesso de Atendimento
 - Subprocesso de finalização de Atendimento
- Macrop processo de Diligências
 - Processo de Diligências
 - Subprocesso de Determinação de diligência
 - Subprocesso de Cumprimento de diligência
 - Subprocesso de Retorno de Diligência
- Macrop processo de Expedientes Extrajudiciais
 - Processo dos Extrajudiciais
 - Subprocesso de Instauração
 - Subprocesso de Intrução
 - Subprocesso de Conclusão

Analisando as suas funções institucionais percebe-se que questões jurídico-institucionais são os principais produtos disponibilizados para a sociedade. Observa-se que a árvore de processos apresenta quatro macrop processos primários (Órgãos Externos, Atendimento ao Público e Expedientes Extrajudiciais) e um macrop processo secundário (Gestão Administrativo-Operacional). Essa classificação segue a orientação de Cruz (2005). O autor considera que os processos primários são todos que estão diretamente ligados a produção do produto que a organização tem por objetivo disponibilizar para seus clientes e os secundários também chamados de

processos de suporte, são todos os que, como próprio nome diz, suportam os processos primários e secundários.

Acrescenta-se que o PROPAD mapeou apenas os processos primários e secundários das Promotorias de Justiça. Essa árvore de processos não abrange todos os processos do MPRS, falta o mapeamento das atividades de apoio e suporte como, por exemplo, atividades de compras, recursos humanos, suprimentos

Destaca-se que a padronização alcançou somente as atividades administrativas, não havendo a padronização da atividade funcional. A afirmação de que a árvore de processos contém processos primários baseia-se no fato de que são processos ligados ao produto da instituição que é a atuação ministerial, ou seja, processos administrativos que estão diretamente relacionados a atividade-fim da instituição. Isso vai ao encontro da opinião de Pereira, Gomes Neto e Silva Filho (2010). Os referidos autores defendem que a burocracia apresenta vantagens e inconvenientes, podendo ser indicada para tarefas rotineiras mas não para tarefas criativas.

Para cada subprocesso criou-se uma Ficha de Processo Administrativo (FPA). Na FPA foram colocadas informações necessárias para o acompanhamento, controle e gerenciamento de cada subprocesso:

- Dados sobre o responsável pela elaboração, revisão e aprovação;
- Histórico de modificações;
- Definições do subprocesso;
- Orientações para execução do subprocesso;
- Formas de controle do subprocesso;
- Fluxograma;
- Descrição de entradas e saídas, *inputs* e *outputs*;
- Descrição de Pontos Críticos e Pontos de Controle do subprocesso;
- Indicadores intermediários e de Processos.

- Descrição das Atividades.

Analisando essa ficha percebe-se a utilização de diversas ferramentas de descrição e monitoramento de processos apontadas na literatura especializada. Entre elas destaca-se o fluxograma que permite uma visualização gráfica do subprocesso, facilitando seu entendimento; a descrição de entradas e saídas que permite avaliar os produtos do processo; os indicadores que permitem acompanhar o nível de adequação entre o processo executado e o processo padronizado; e a descrição das atividades que indica a forma como os processos devem ser realizados, indicando os responsáveis por essas atividades.

Além da FPA, cada subprocesso recebeu um Procedimento Operacional Padrão (POP). Nos POPs as atividades foram indicadas utilizando verbos no infinitivo e na sequência indicada para a sua realização. As tarefas inicialmente não foram definidas e não constaram nos POPs. As FPAs e os POPs constituíram o Manual de Gestão Administrativo-Operacional.

Mello, Costa Neto e Turrioni (2002) ressaltam que a implementação de um da padronização, é alvo de algumas críticas por promoverem a criação de uma papelada burocratizante. Apesar de conterem informações relevantes para o controle das modificações dos processos, na prática, após a sua divulgação, as FPAs não sofreram atualizações. Não foi por falta de modificações nos subprocessos que não ocorreram as atualizações. Na prática houve uma descontinuação dessas fichas.

Durante a execução do projeto, ocorreu uma reformulação dos POPs dos subprocessos e alterações esporádicas de alguns itens dos subprocessos. Essas alterações dos POPs não foram registradas e controladas, contrariando as teorias vigentes de mapeamento de processos. Essa falta de controle na alteração dos processos já trouxe alguns inconvenientes na fase de Implantação pelo desconhecimento da própria equipe responsável pela implantação das alterações realizadas.

Atualmente, retomou-se o controle de alteração de processos a fim de evitar novos inconvenientes. Além disso, está em elaboração um projeto para publicação

de provimento que normatiza os POPs. A publicação desse provimento vai requerer um controle formal das alterações, pois qualquer alteração que acontecer deverá ser publicada.

4.3.1.3 Fase de Implantação

Após a definição dos processos administrativos, a consultoria externa com o acompanhamento da equipe da UODI elaborou um Plano de Adequação ao PROPAD (PAP) para cada Promotoria de Justiça. Nesse plano constaram as principais alterações necessárias para a Promotoria de Justiça realizar as adequações dos seus processos de trabalho.

No final de 2008 realizou-se um evento em Porto Alegre para apresentação do Relatório Final elaborado pela consultoria que marcou o início da fase de Implantação do PROPAD e término das atividades da consultoria.

Todos Promotores de Justiça Diretores foram convocados para participar do evento recebendo cada um o PAP de sua Promotoria de Justiça e o Manual de Gestão Administrativo-Operacional. Esse manual foi bastante criticado por ter conteúdo excessivamente técnico e de difícil compreensão para aqueles que não estavam acostumados com as metodologias utilizadas. A dificuldade de compreensão do manual redundou na falta de adesão ao projeto, poucas Promotorias de Justiça iniciaram por iniciativa própria a implantação do PROPAD.

Segundo Oliveira (1996) o uso de manuais administrativos pode ficar muito prejudicado e difícil devido uma redação pouca clara, prolixa, deficiente e inadequada. O autor também aponta que quando os manuais são muito detalhados, correm o risco de se tornarem obsoletos diante de qualquer mudança pequena.

No início de 2009, foram nomeados três novos servidores, Agentes Administrativos, para integrar a equipe da UODI, inclusive a pesquisadora. Esses servidores foram nomeados para auxiliar na Fase de Implantação. Definiu-se que a metodologia para realização da Implantação compreenderia uma visita de suporte a todas as Promotorias de Justiça para a realização das adequações necessárias.

Antes da realização da visita, a equipe analisaria os levantamentos e diagnósticos da consultoria externa. Na visita, realizar-se-ia uma avaliação da situação atual, buscando-se o estabelecimento das alterações e adaptações necessárias. Posteriormente, seria realizada uma reunião com o Promotor Diretor para a análise e aprovação das adaptações propostas. Se houvesse aprovação, a equipe auxiliaria todos na realização das adaptações, sanando as dúvidas, ajudando na elaboração de planejamento, etc.

Ocorre que em abril de 2009, mês que as visitas de suporte iriam começar, houve alteração no comando da instituição. Com a posse da nova Procuradora-Geral da República, foram nomeados novos Subprocuradores. O Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos estabeleceu que uma Promotora de Justiça Assessora deveria coordenar a implantação do PROPAD.

A nomeação dessa coordenadora representa o estabelecimento de um elo entre a Administração Superior e as Promotorias de Justiça, na implantação do Projeto. Esse elo aproxima-se do que é proposto por Carpinetti (2000). O autor propõe a formação de um comitê central permanente que sirva de elemento de ligação entre a alta gerência e as unidades operacionais na execução de processos de melhorias.

O fato de a nova coordenação ser Promotora de Justiça facilitou a comunicação com os Promotores de Justiça Diretores. Ela já teve experiência nesse cargo e possui conhecimento de algumas das dificuldades que esses promotores encontram para gerenciar as suas promotorias. Além disso, por pertencer à classe ela conhece a cultura organizacional tanto a formal quanto a informal. Isso tudo favorece a comunicação e o processo de convencimento.

Por outro lado, a nova coordenação não possuía conhecimento tanto em relação a Gestão por Processos quanto em relação ao próprio projeto PROPAD. Por isso foi necessário um período para a transferência de conhecimento e para reavaliação do projeto.

4.3.1.3.1 Projeto Piloto de implantação do PROPAD

A nova coordenação realizou uma reavaliação do projeto, incluindo a reavaliação dos procedimentos operacionais padrão, da metodologia de implantação e da composição da equipe do projeto. Para realização dessa reavaliação, decidiu-se pela formação de uma equipe multidisciplinar para análise e desenvolvimento de um Projeto Piloto de Implantação do PROPAD. Essa decisão está de acordo com as recomendações de Cury (1995). O autor alega que para a implantação de projetos que impliquem em mudanças organizacionais é importante a previsão de implantações pilotos ou gradativas.

O Projeto Piloto foi realizado no final de 2009 e teve como objetivos:

- definição e validação da metodologia de implantação;
- validação de novas ferramentas disponibilizadas no sistema (SGP);
- capacitação da equipe de implantação;
- reestruturação do Manual Administrativo-Operacional (Manual da Promotoria de Justiça);
- validação do Manual do SGP;

A equipe formada para estudo e realização do desse projeto foi composta por servidores de diferentes áreas, sendo assim composta:

- dois servidores da Unidade de Apoio ao Usuário (UAU) – Unidade pertencente a Divisão de Informática que tem entre a suas atribuições fornecer suporte aos estagiários, servidores e membros quanto ao uso do sistemas corporativos, além de realizar treinamentos aos usuários. A importância da participação de servidores da unidade justifica-se pelo amplo conhecimento dos sistemas e das principais dúvidas dos usuários. Os servidores dessa unidade afirmavam que entre as principais dúvidas geralmente estavam questões sobre como realizar determinadas atividades, não envolvendo propriamente o uso das ferramentas dos sistemas.

- dois servidores da Unidade de Desenvolvimento de Sistemas (UDS) – Unidade responsável pelo desenvolvimento e alterações dos sistemas corporativos. A sua presença foi importante, pois os pedidos de alterações dos sistemas geralmente ocorriam pela existência de inúmeras formas de executar a atividade, ou seja, tem origem na falta de padronização dos processos. A UDS também iria realizar um teste de uma nova ferramenta disponibilizada no sistema.

- seis servidores da Unidade de Organização e Desenvolvimento Institucional (UODI) - Unidade que participou ativamente das fases iniciais do projeto.

- dois servidores da Subprocuradoria-Geral para Assuntos Administrativos - esses servidores realizavam o assessoramento da coordenadora do Projeto. A experiência dos servidores também foi importante: um dos servidores já havia trabalhado em Promotorias de Justiça na área jurídica e o outro já havia participado de projetos semelhantes em outra organização.

Essa foi a equipe base que realizou a reavaliação do projeto para elaboração de um novo plano de implantação. Outras unidades e órgãos da instituição eventualmente participaram do Projeto Piloto.

Hartman, Reis e Kovalski (2004) concluem que equipes multifuncionais são importantes, pois podem gerar um efeito sinérgico que eleva a capacidade produtiva das equipes através de fatores como motivação, rapidez, flexibilidade, absorção das mudanças organizacional, entre outros.

Antes da realização do Projeto Piloto havia uma dificuldade de comunicação entre a unidade responsável pela análise administrativa dos processos de trabalhos (UODI) e as unidades responsáveis pelo desenvolvimento dos sistemas (UDS) e pelo apoio ao usuário (UAU). O trabalho em equipe nesse projeto melhorou significativamente a comunicação entre as unidades.

Chinelato Filho (1998) afirma que as organizações de alto nível organizacional atingirão a interação plena entre os analistas de Organização e Métodos (analista de processos) e os Analistas de Sistemas. Esse nível de interação ainda não foi alcançado no MPRS, a instituição atingiu um estágio que o referido autor chama de interação crescente (fase de ajustes entre as duas atividades).

Foram escolhidas sete Promotorias de Justiça para a realização da implantação piloto. Os critérios utilizados para a escolha das Promotorias de Justiça foram os seguintes:

- localização – proximidade de Porto Alegre para facilitar o deslocamento da equipe;
- estrutura organizacional – escolha de Promotorias de Justiça com diferentes portes (infraestrutura, demanda, quadro de pessoal);
- receptividade – preferência para as Promotorias de Justiça que mostraram interesse em participar do projeto;

O critério de estrutura organizacional foi importante para a equipe simular a submissão da metodologia nas diferentes estruturas existentes na organização a fim de analisar as necessidades de adaptações.

Após cada implantação piloto, a equipe realizava reuniões de avaliação da metodologia de implantação, alterando-a quando necessário. Apesar dessas alterações, pode-se afirmar que a base da metodologia utilizada compreendia as seguintes atividades:

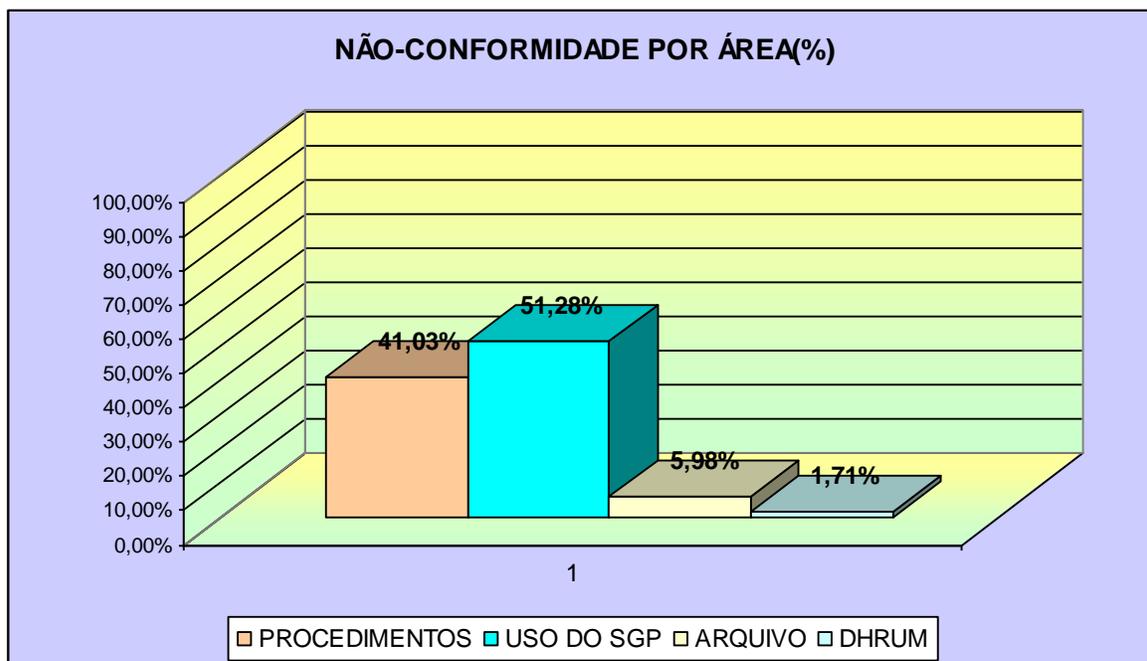
- Apresentação dos Procedimentos Operacionais Padrão – POPs com demonstração das tarefas realizadas no SGP para Promotores de Justiça, servidores e estagiários;

- Treinamento e orientação individual dos servidores e estagiários para a adequação;
- Acompanhamento individual dos Promotores de Justiça;
- Reunião com o Diretor da Promotoria para apresentação e discussão Plano de Adequação ao PROPAD – PAP.

A equipe encontrou algumas dificuldades na realização da metodologia prevista. Embora o nível de conhecimento sobre os fluxos e rotinas administrativas ser bastante diferenciado, servidores, estagiários e Promotores de Justiça assistiram juntos a apresentação. Essa diferença de conhecimento acabou atrapalhando o rendimento da apresentação.

O Gráfico 4 aponta as principais não-conformidades encontradas nas Promotorias de justiça que realizaram as implantações pilotos. Observa-se que as principais não-conformidades estão relacionadas ao uso do sistema e a execução dos processos de trabalho.

Gráfico 4 - Não-conformidades encontradas no Projeto Piloto



Fonte: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

Os percentuais de não-conformidade relacionados aos Procedimentos podem ser corrigidos com a implantação do PROPAD, com a aderência a padronização das atividades administrativas através da observância dos Procedimentos Operacionais Padrão - POP's.

Para diminuir o percentual de não-conformidades no uso ou na não-aderência ao SGP concluiu-se que seria necessária uma reavaliação do sistema. A fim de atender essa necessidade apontada, realizou-se um estudo de alterações do sistema que permitissem a maior aderência possível do sistema aos processos administrativos padronizados. Esse estudo também apontou as alterações necessárias para tornar o sistema mais intuitivo, ágil e eficiente.

Além de indicar necessidades de alterações do SGP, a realização do Projeto Piloto possibilitou a reestruturação e validação do manual de Gestão Administrativo-Operacional, a capacitação da equipe do PROPAD e a redefinição da metodologia de Implantação.

A linguagem e a diagramação do Manual de Gestão Administrativo-Operacional foi simplificada para melhorar o entendimento do seu público-alvo, possibilitando que os executores dos processos compreendam os fluxos e rotinas padronizados. Essas alterações vão ao encontro das recomendações de Oliveira (1996). Segundo o autor são requisitos dos manuais administrativos: diagramação estruturada e adequada para as suas finalidades; redação simples, curta, eficiente, clara e entendível, bem como índice ou sumário; ter instruções autênticas, necessárias e suficientes.

4.3.1.3.2 Implantação do PROPAD

Após o Projeto Piloto, estabeleceu-se o plano para implantação do PROPAD nas demais Promotorias de Justiça. O primeiro passo foi formar uma equipe com

dedicação exclusiva ao projeto. A equipe do PROPAD passou a ser composta por 13 servidores e duas estagiárias. Dividiu-se a equipe por área de atuação no projeto da seguinte forma:

- Gestão dos processos;
- Implantação do PROPAD;
- Suporte ao PROPAD;
- Gestão da Qualidade;

Está em estudo uma estruturação formal desta divisão criando-se unidades administrativas vinculadas a um Gabinete de Gestão de Processos Administrativos que será responsável pelo desenvolvimento da Gestão por processos e Gestão da Qualidade da instituição.

O passo seguinte foi a definição da metodologia de implantação. Decidiu-se alterar a metodologia utilizada no Projeto Piloto. A principal alteração foi quanto aos treinamentos, optou-se pela realização de diferentes treinamentos, focando-se em cada caso os interesses dos usuários. É importante frisar que diversos autores afirmam que na fase de implantações de mudanças organizacionais o treinamento é fundamental para redução de resistências.

Outra diferença fundamental é a decisão de realizar a visita a todas as Promotorias de Justiça. A falta da visita pode dificultar a implantação do PROPAD nas promotorias de justiça não visitadas, além de impossibilitar uma análise *in loco* da situação atual pela equipe.

O plano de implantação definido compreendeu a execução das seguintes etapas:

- Curso “Formação de Facilitadores do PROPAD” – Capacitação dos servidores, realizado no CEAF (10 turmas);
- Curso “Capacitação para Adequação ao PROPAD” – Capacitação dos Promotores de Justiça realizado nas Regiões Administrativas (22 turmas);

- Elaboração de um Plano de Adequação ao PROPAD – PAP para cada Promotoria de Justiça;
- Visita às Promotorias de Justiça;

Ressalta-se que não houve a participação de todos os integrantes da equipe do PROPAD nessas etapas. Três servidores participaram ativamente de todas as etapas e acabaram sobrecarregados. Além desses, outros quatro também participaram das etapas de implantação, porém realizando um rodízio.

Facilitadores do PROPAD são os servidores encarregados da manutenção dos padrões estabelecidos. A formação de pelo menos um facilitador do PROPAD em cada Promotoria de Justiça representa uma extensão da equipe do PROPAD, estabelecendo-se um elo entre a Administração Superior e as Promotorias de Justiça.

No treinamento dos facilitadores detalhou-se profundamente os POPs, bem como se demonstrou a forma correta de utilização do sistema no fluxo de trabalho. Durante o curso, procurou-se motivar os facilitadores a cumprirem o compromisso de estar atento ao ambiente de trabalho, buscando sempre a melhoria dos procedimentos e da qualidade de vida de todas as pessoas da instituição, bem como zelar para que a sociedade e seus cidadãos mantenham-se sempre satisfeitos com a atuação ministerial.

Avalia-se que o papel dos facilitadores simplifica a implantação, uma vez que promove a propagação dos conhecimentos a respeito dos processos padronizados. O processo de convencimento é facilitado pela existência de uma relação de confiança com os demais colegas, reduzindo-se as resistências. A experiência no trabalho de execução dos fluxos e o conhecimento das especificidades da Promotoria de Justiça auxilia a assimilação dos novos fluxos facilitando a propagação dos conhecimentos adquiridos aos demais colegas. Os facilitadores acabam sendo referências para os demais colegas, tanto referências positivas quanto negativas. Por isso a importância da realização de atividades que motivem e instruem adequadamente esses servidores.

No curso os facilitadores colaboram na elaboração de um novo Plano de Adequação ao PROPAD (PAP). Esse documento foi previamente elaborado pela equipe do PROPAD com base em um questionário encaminhado para as Promotorias de Justiça que continha perguntas sobre a execução dos processos administrativos. Porém, o facilitador teve liberdade para sugerir alterações que melhor se adaptavam a realidade da promotoria. Todas as sugestões foram analisadas em conjunto com o facilitador e quando pertinentes acrescentadas ao PAP.

Nesse ponto é importante frisar que os PAP eram completamente individualizados. Os processos administrativos, quando necessário, eram flexibilizados considerando as especificidades e a realidade de infraestrutura física e de pessoal de cada promotoria. A implantação dos processos administrativos tem o objetivo maior de melhorar a eficiência dos fluxos e rotinas. Esse objetivo supera a simples cópia de um padrão proposto. A flexibilização é realizada nos pontos que a eficiência do processo não é alcançada realizando-se apenas o padrão.

Foram definidos os pontos críticos do processo que são pontos não sujeitos a flexibilização, os demais pontos são avaliados caso a caso. Nos casos em que a flexibilização é o melhor caminho ela é analisada detalhadamente e documentada. Essa flexibilização deve ser constantemente revista para verificar se as condições que determinaram a sua instalação ainda subsistem.

Observou-se que os servidores, em regra, ficaram motivados em assumir esse papel. O que mais motivou os facilitadores foi o fato de eles se sentirem importantes por poder participar do processo de mudança, considerando isso uma forma de reconhecimento de seu trabalho.

O treinamento dos Promotores de Justiça foi realizado nas regiões administrativas da organização. A regionalização do curso facilitou o deslocamento dos promotores, reduzindo as limitações que uma viagem longa poderia causar. Todos os Promotores de Justiça foram convocados para participar do curso e realocados em novas turmas quando ocorria uma impossibilidade de comparecimento.

A Procuradora – Geral de Justiça participou quase que na totalidade das aberturas das turmas do Curso de Adequação ao PROPAD para Promotores de Justiça. A presença da Procuradora reforçou a importância do projeto e seu alinhamento às estratégias da organização. A regionalização também valorizou as Promotorias do Interior, aproximando-as da Administração Superior.

O curso compreendeu o mesmo conteúdo que o curso dos facilitadores porém com menor detalhamento e com enfoque na gestão dos processos administrativos, enquanto que no curso dos facilitadores o enfoque era na execução dos processos. Todos Promotores de Justiça são chefes imediatos de pelo menos um servidor. O treinamento de todos eles é importante para envolvê-los no processo de mudança, pois são eles que irão determinar na prática como serão realizadas as atividades pelos seus subordinados. Além disso, o envolvimento com o esclarecimento da necessidade e objetivos da mudança favorece o convencimento.

A coordenação do projeto participou ativamente de todos os cursos para Promotores de Justiça. Tendo em vista a cultura organizacional do MPRS, a presença de um Promotor de Justiça foi muito importante para o estabelecimento da comunicação e o processo de convencimento, reduzindo, dessa forma, as resistências.

Após a conclusão do curso, os Promotores de Justiça Diretores receberam o plano de adequação do PROPAD para análise e validação. O PAP foi debatido com a Coordenação do Projeto numa reunião com a participação dos Diretores de Promotoria de Justiça presentes no curso.

Os PAPs são compostos de vários itens que são comuns a todas às Promotorias de Justiça e uma reunião em conjunto justificou-se para análise desses itens. A reunião em conjunto foi importante para redução do cronograma do curso, no entanto, prejudicou em algumas situações a análise de especificidades de cada Promotoria de Justiça.

Após o recebimento do PAP, a implementação do PROPAD é opcionalmente promovida pelos Promotores de Justiça Diretores, ou seja, não há uma

obrigatoriedade de implementação e sim um processo de convencimento para a adesão ao projeto.

As visitas de adequação ocorrem nas Promotorias de Justiça que sediam os eventos e em outras próximas a essas sedes, dentro da disponibilidade do cronograma de implantação. Durante a visita os POPs são apresentados de forma breve para que todos os servidores e estagiários tenham pelo menos uma noção geral dos processos de trabalho. Além da apresentação é realizado um acompanhamento dos servidores, estagiários e Promotores de Justiça em seus locais de trabalho a fim de auxiliá-los a realizarem as adequações necessárias. Nas Promotorias de Justiça não visitadas pela equipe do PROPAD, a responsabilidade pela apresentação dos POPs aos servidores e estagiários é do Promotor de Justiça Diretor com o auxílio dos facilitadores. Dessa forma, todos são envolvidos no processo de mudança o que ajuda na diminuição de resistências.

Outro aspecto importante da metodologia utilizada para a implantação foi o estabelecimento de um estreito canal de comunicação. A implantação do PROPAD foi acompanhada de uma série de contatos por e-mail e por telefone. Buscou-se nestes contatos obter informações sobre o andamento da implantação e disponibilizar auxílio para as dificuldades encontradas.

Foram noticiadas todas as implementações realizadas. As notícias, sempre que possível, continham a opinião do Promotor de Justiça Diretor. A publicação rotineira dessas notícias gerou um constante reforço dos conceitos e objetivos do projeto. As implementações noticiadas motivaram as outras Promotorias de Justiça, muitas dessas foram movidas pela “necessidade de não ficar para trás”.

Por outro lado, as notícias sobre o PROPAD tornaram-se tão constantes que pode ter gerado um excesso de informações de forma a reduzir o interesse das pessoas sobre as notícias. Sugere-se a publicação compilada das implantações de forma periódica, mas não tão intensa quanto a atual situação. Além disso, as boas práticas deveriam ser mais bem divulgadas, através de um estudo detalhado com divulgação de resultados efetivos, fotos e opinião. Um detalhamento dos resultados pode promover uma maior motivação para adesões.

Com a finalidade de dar apoio especializado às Promotorias de Justiça que estavam implantando o PROPAD, criou-se uma estrutura interna com servidores com conhecimento sobre os sistemas, sobre os POPs e sobre aspectos jurídicos. Essa equipe ficou responsável pelo suporte ao PROPAD, facilitando a resolução das dúvidas de usuários em um único lugar.

Verificou-se que a medida em que os usuários começaram a descobrir a qualidade dos atendimentos o número de ligações recebidas ia aumentando. O assunto desses atendimentos começaram a ser expandidos e atualmente se confundem com os assuntos atribuídos a Unidade de Apoio ao Usuário. A instituição precisa rever essa distribuição de atividades.

Segue abaixo um resumo da implantação do PROPAD até julho de 2010.

Tabela 11 – Resumo da implantação do PROPAD até julho de 2010

Cursos de Formação de Facilitadores realizados	06
Facilitadores Capacitados	138
Cursos de Adequação ao PROPAD realizados	06
Promotores de Justiça Capacitados	117
Plano de adequação ao PROPAD entregues	54
Visitas de Implantações Realizadas	10
Promotorias de Justiça que realizaram a Implementação do PROPAD	26

Fonte: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

Percebe-se que das 54 Promotorias que participaram da realização de todas as etapas previstas na implantação 26 informaram que realizaram a implementação do PROPAD, isso representa uma adesão de 50%. Aqui consideramos o conceito de implementação proposto por D' Ascensão (2001). O autor define implementação como o ato de dar execução ao que foi projetado.

4.3.1.4 Fase de Avaliação de Conformidade

Valls (2004) entende que além de realizar o mapeamento dos processos implantados em uma organização, é necessário discutir formas para seu gerenciamento, visando basicamente à implantação de melhorias. Na fase de avaliação de conformidade, será realizada a verificação da conformidade dos processos de trabalho, a indicação de correções necessárias e identificação de melhorias possíveis. Desta forma, pretende-se manter o gerenciamento dos processos.

Após a realização da implantação e implementação do PROPAD será iniciada a fase de Avaliação de Conformidade para Certificação das Promotorias de Justiça. A Certificação será realizada mediante a verificação administrativa da conformidade da execução dos processos de trabalho nas Promotorias de Justiça com os padrões estabelecidos pelo PROPAD.

A Avaliação da Conformidade será realizada através da análise dos relatórios mensais emitidos pela Unidade de Desenvolvimento de Sistemas, que abrangerão os registros dos procedimentos administrativos efetuados pelos servidores no Sistema Gerenciador de Promotorias – SGP, bem como do questionário que será respondido pelos Promotores de Justiça Diretores.

O processo de avaliação previsto pode ser considerado uma auditoria da qualidade. De acordo com Mills(1998) a auditoria da qualidade é uma ferramenta gerencial para determinar a eficácia de um sistema de qualidade e fornecem evidências objetivas para a gerência da organização sobre a adequação, conformidade às exigências e eficácia dos vários elementos componentes do sistema da qualidade.

A certificação será o reconhecimento formal, concedido pela Administração Superior e assinada pela Procuradora-Geral de Justiça, de que a Promotoria de Justiça foi avaliada e está em conformidade com o PROPAD. Após a certificação inicial do sistema de gestão de qualidade, será necessário que se continue a manter

o sistema através de análises periódicas de acompanhamento, podendo ocorrer a permanência ou não do selo.

A escolha de não envolver uma instituição externa no processo de avaliação e de certificação foi baseada no fato de que atualmente uma avaliação externa não seria bem aceita pelos executores dos processos. A realização interna não gera uma impressão de que as unidades estão sendo invadidas por terceiros.

Nesse momento é importante que todos os envolvidos com a implementação do PROPAD compreendam a necessidade da avaliação. Ao longo do tempo, as pessoas poderão se acostumar com a utilização dos indicadores e suas avaliações, podendo a instituição repensar na forma de realização das avaliações.

Para a realização da avaliação de conformidade a instituição precisará realizar o seguinte:

- Publicação oficial dos procedimentos operacionais padrão. Essa publicação está sendo providenciada através da publicação de um provimento

- Definição e publicação dos indicadores de desempenho – deverão ser definidos quais indicadores e seus respectivos pesos para a verificação da adequação dos processos aos padrões estabelecidos. Esses indicadores também deverão ser publicados.

É importante destacar que a conformidade da execução dos processos de trabalho não terá caráter rígido. Os processos de trabalho padronizados possuem em determinados aspectos alguma flexibilidade. A adequação de cada Promotoria de Justiça aos padrões estabelecidos considerou as especificidades, flexibilizando-se os padrões conforme a necessidade. Essa flexibilização foi documentada e será considerada na fase de Avaliação de Conformidade.

4.3.2 Melhoria contínua

De Sordi (2008) afirma que um dos objetivos da gestão por processos é assegurar a melhoria contínua do desempenho da organização por meio da elevação dos níveis de qualidade de seus processos de negócios. Portanto, ressalta-se a importância das melhorias do processo que podem ser identificadas durante a execução do projeto. Deve-se buscar o constante aperfeiçoamento dos processos a fim de torná-los cada vez mais eficientes e adequados às necessidades da organização para que ela possa cumprir as suas funções institucionais.

Existe um planejamento de realização em 2011 de turmas *workshops* com facilitadores e outras turmas com os Promotores de Justiça Diretores. Nesses *workshops* serão avaliados os POPs para identificação de oportunidades de melhorias. Dessa vez, os executores dos processos de trabalho irão efetivamente contribuir na elaboração do redesenho dos processos de trabalho, se houver necessidades.

4.4 FACILIDADES E DIFICULDADES DA IMPLANTAÇÃO DAS TÉCNICAS DE GESTÃO

Apresentamos na Tabela 10 alguns fatores que geraram facilidades e dificuldades na implantação das técnicas de gestão:

Tabela 12 - Facilidades e Dificuldades da Implantação das Técnicas de Gestão

FATOR	FACILIDADES	DIFICULDADES
Equipe	<p>Conhecimento multidisciplinar da equipe;</p> <p>Qualidade e capacidade Técnica;</p>	<p>Sobrecarga em alguns integrantes da equipe;</p> <p>Falta de entrosamento inicial da equipe;</p>
Coordenação do projeto por uma Promotora de Justiça	<p>Experiência como Promotora de Justiça Diretora;</p> <p>Conhecimento da Cultura Organizacional (formal e informal);</p> <p>Comunicação entre os pares facilitada;</p> <p>Acessibilidade com a Administração Superior;</p> <p>Processo de convencimento dos Promotores de Justiça</p>	<p>Aquisição de conhecimento das tecnologias e ferramentas gerencias;</p> <p>Grande número de atribuições em outros projetos da instituição;</p>
Participação da Administração Superior	<p>Validação do Projeto;</p> <p>Redução das resistências;</p>	<p>Conciliação das datas para realização dos eventos com a agenda da Procuradora-Geral;</p>
Facilitador do PROPAD;	<p>Extensão da Equipe do PROPAD nas Promotorias de Justiça;</p> <p>Propagação dos conhecimentos sobre fluxos e rotinas;</p> <p>Processo de convencimento dos demais colegas;</p>	<p>Sobrecarga de responsabilidades sem contrapartidas (remuneração, promoção);</p> <p>Uso indevido de poder (ilegítimo) por alguns facilitadores;</p>

		Modelo negativo na ausência de engajamento
Regionalização do treinamento dos Promotores de Justiça;	Aproximação da Administração Superior com as Promotorias de Justiça; Participação dos Promotores de Justiça facilitada;	Deslocamentos da equipe e de material; Desgastes da equipe;
Sistemas	Ferramenta disponibilizada (busca de dados do Poder Judiciário) ;	Lentidão da rede; Excesso de passos para execução de tarefas simples; Falta de capacitação dos servidores;
Cultura Organizacional	Apego as normas e regulamentações; Recente renovação de servidores;	Acomodação nas estruturas existentes; Extensão (indevida) da independência funcional no âmbito administrativo;
Comunicação	Reforço dos conceitos e objetivos do PROPAD; Promoção de Motivação para a Implementação; Acompanhamento e controle das Implementações; Suporte à Implementação;	Excesso de informação; Controle de recebimento e envio;

Fonte: Elaborada pela autora

4.5 ANÁLISE DOS RESULTADOS ALCANÇADOS

A implantação do PROPAD buscou tornar a estrutura operacional das Promotorias de Justiça mais eficiente. Com a finalidade de alcançar essa eficiência realizou-se alterações nos fluxos de trabalho. As principais alterações que contribuíram para o objetivo do projeto foram as seguintes:

- **Eliminação de retrabalho** – no redesenho dos processos eliminou-se todas as atividades realizadas de forma múltipla ao longo do fluxo de trabalho. As principais atividades eliminadas foram relativas a utilização de livros, carimbos e protocolos. Também se buscou a diminuição do excesso de conferências e mecanismos de controle;
- **Distribuição equânime do trabalho** – foi proposta uma redistribuição das atividades, nos casos constatados de discrepância no volume de trabalho de servidores de mesmo cargo. Sempre que possível foi propôs-se a realização de trabalho em equipe.
- **Cumprimento de diligências** – sugeriu-se que as promotorias realizassem planejamento para o cumprimento das diligências. Este planejamento deve prever a definição de dias para saídas externas dos Secretários de Diligências, programação de cumprimento das diligências, considerando suas localizações. Nas Promotorias de justiça com mais de um Secretário de Diligências estes devem trabalhar como uma Central de Diligências.
- **Atendimento** – a qualidade do atendimento foi considerado um compromisso institucional. Para alcançar esta qualidade definiu-se que deveria ser realizada uma triagem no atendimento ao público por servidores e não por terceirizados devido ao conhecimento e compromisso com a instituição. Além disso, o processo de atendimento prevê o registro de todos os atendimentos em que há atuação

ministerial. Esse registro é importante para acompanhamento do atendimento prestado ao cidadão e para a geração de informações gerenciais que poderão auxiliar a continuidade do aperfeiçoamento desse serviço essencial.

- **Controle de prazos** – na atuação extrajudicial do Ministério Público é necessário o controle de diversos prazos (respostas de ofício, cumprimento de termos Ajustamento de Conduta, etc). Esse controle era realizado de maneira visual com a utilização de bilhetes, etiquetas e formas de empilhamento dos expedientes. A dificuldade deste sistema de controle se dá pelo fato de que geralmente apenas o criador do sistema tem o conhecimento da localização dos processos, bem como dos prazos que estão vencendo. As Promotorias de Justiça foram orientadas a utilizar a ferramenta “AGENDA” do SGP. Com a utilização dessa ferramenta o controle de prazos é facilitado e todos os usuários que tenham acesso aos dados podem visualizar os vencimentos desses prazos. Desta forma, a organização dos expedientes extrajudiciais pode ser realizada por ordenação numérica o que facilita a sua localização.
- **Geração de informações gerenciais** – para a obtenção da fidelidade dos dados que irão gerar as informações gerenciais é necessário que a alimentação do sistema seja feita de forma correta. Os fluxos implantados prevêm o procedimento correto para o registro de dados no sistema. O registro de todos os dados que dependem de uma análise jurídica ficou sob a responsabilidade dos estagiários de Direito e servidores da área jurídica, ou seja, Assistente de Promotorias e Assessores Jurídicos.
- **Alterações do sistema** – Realizou-se uma alteração no sistema que permitiu realizar o trabalho de forma mais rápida. Esta alteração foi o acréscimo de uma ferramenta que permite a busca dos dados processuais cadastrados no Poder Judiciário. Isso agilizou

significativamente o registro da entrada da carga na instituição que atualmente pode ser realizada de forma múltipla com o auxílio de uma leitora ótica. Estão sendo elaboradas outras alterações no sistema para torná-lo mais intuitivo, ágil e eficiente.

- **Introdução de uma “cultura de gestão”** – A implantação do projeto introduziu nas Promotorias de Justiça uma cultura de gestão, ou seja, os Promotores de Justiça passaram a compreender a necessidade de uma gestão dos recursos disponíveis. Além disso, alguns começaram a efetivamente gerir suas promotorias.
- **Redução da impressão de documentos** – todas as manifestações e peças jurídicas devem ser produzidas ou anexadas no sistema. A existência do arquivo digital destes documentos elimina a necessidade de manutenção de arquivos físicos destes documentos, reduzindo a quantidade de impressões e o trabalho de gestão documental.

Na Tabela 11 mostra-se a mensuração de alguma das alterações ocorridas na instituição a partir do início da implantação do PROPAD.

Tabela 13 - Indicadores de Resultados do PROPAD

MÊS	TOTAL DE USUÁRIOS 1	USUÁRIOS PROMOTORES 2	ATENDIMENTO 3	ARQUIVOS ANEXADO 4	DILIGÊNCIAS COM PRAZO 5
jan/09	1469	151	1777	49157	3114
fev/09	1473	135	1534	43694	2369
mar/09	1662	160	2308	63497	4318
abr/09	1713	185	2038	68862	4416
mai/09	1716	178	2036	73921	4145
jun/09	1791	208	1791	81049	4286
jul/09	1815	199	2042	93128	4985
ago/09	1792	192	1806	88299	4818
set/09	1849	198	1930	92779	5224
out/09	1839	204	1901	93730	5648
nov/09	1812	209	1838	92789	5340
dez/09	1870	216	1872	89062	5384
jan/10	1760	183	1864	79051	5471
fev/10	1765	176	1594	72099	4664

mar/10	1928	209	2592	109284	8235
abr/10	2007	235	2373	104927	7523
mai/10	2012	225	2514	116323	9001
jun/10	2070	240	2403	122322	8832
jul/10	2109	248	2821	133012	9630

¹ Número de usuários distintos, a cada mês, que registraram pelo menos um andamento ou emitiram pelo menos um relatório no SGP

² Número de usuários promotores distintos, a cada mês, que registraram pelo menos um andamento ou emitiram pelo menos um relatório no SGP

³ Número de atendimentos cadastrados, a cada mês, no SGP

⁴ Número de arquivos anexados ao SGP, a cada mês

⁵ Número de andamentos registrados, a cada mês, que estão com o prazo informado

Fonte: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

Com a análise da tabela percebe-se uma melhora significativa nos itens avaliados. Primeiramente destaca-se a quantidade de usuários que têm utilizado o sistema, inclusive Promotores de Justiça que eram os mais resistentes ao uso. Dos 534 Promotores de Justiça ativos, 248 utilizaram o sistema pelo menos uma vez no mês de julho de 2010, salienta-se que apenas 117 foram treinados até o período analisado. A implantação do PROPAD será efetiva se após a sua conclusão o número de usuários utilizando mensalmente o sistema se aproximar do total de pessoas (servidores, membros e estagiários) que trabalham nas Promotorias de Justiça.

Em relação ao atendimento percebeu-se um aumento de 38% no número de registros no sistema, considerando o início do Projeto Piloto (agosto de 2009). Esse número ainda não deve representar a quantidade real de atendimentos realizados na instituição. Espera-se que as readaptações do SGP facilitem o registro dos atendimentos e que os usuários realmente sigam os fluxos padronizados registrando todos os atendimentos com atuação ministerial. Considerando que o Ministério Público possui 192 Promotorias de Justiça a média de atendimento do mês de julho teria sido aproximadamente 15 atendimentos por Promotoria de Justiça. Essa média não demonstra a realidade observada durante as visitas de implantação.

Do início do Projeto Piloto até julho de 2010, o número de peças anexadas no sistema cresceu passando de 93.128 para 133.012, representando um crescimento de 43%. Se todo o acréscimo de anexação de peças no sistema representasse a

eliminação de impressão das segundas vias destes documentos, teria ocorrido a redução de aproximadamente 40.000 impressões de documentos, considerando apenas o mês de julho. Em regra cada um desses documentos possui mais de uma página, portanto a redução de páginas impressas poderia superar 80.000 folhas num mês.

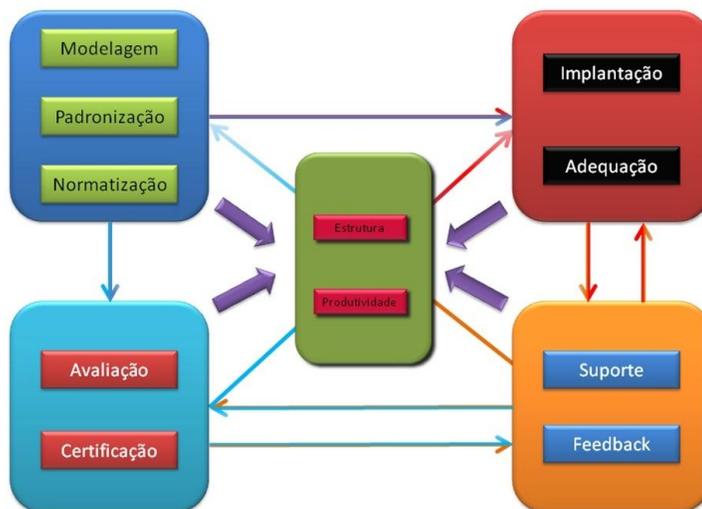
A redução destas impressões reduz o custo com papel, tinta, manutenção de impressoras, além de diminuir consideravelmente o trabalho realizado na gestão documental, reduzindo as atividades de separação, encaixotamento e eliminação de documentos. Ressalta-se também que muitas Promotorias de Justiça estão com problemas de espaço físico e atualmente o Arquivo Intermediário ocupa bastante espaço físico, a redução do arquivo pode liberar esse espaço para outras finalidades.

O crescimento do indicador de diligências cadastradas com prazo pode significar um maior uso da ferramenta “AGENDA” do SGP. Se as Promotorias estiverem começando a usar essa ferramenta, o controle dos prazos e a localização dos processos podem ser melhorados.

4.6 A ANÁLISE DA GESTÃO POR PROCESSOS NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL

A metodologia de Gestão por Processos utilizada na instituição foco de estudo é resumida na Figura 1 abaixo. Observa-se uma inter-relação entre cada atividade.

Figura 1 – Inter-relação das principais atividades do projeto PROPAD



Fonte: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

Considerando os objetivos e realizações do projeto PROPAD pode-se perceber diferentes abordagens de melhorias de processos. Davenport (1994) define cinco abordagens da realização de melhorias de processos: custos baseados na atividade; análise do valor do processo; melhoria do processo empresarial; engenharia da informação; reengenharia do processo empresarial. Seguindo a classificação proposta pelo autor, afirma-se que o PROPAD utilizou as seguintes abordagens: análise do valor do processo, melhoria do processo empresarial e engenharia da informação. Na Tabela 12 destacamos as abordagens utilizadas na organização.

Tabela 14 - Abordagem para melhoria de processo utilizada no MPRS

ABORDAGEM	OBJETIVO	FERRAMENTAS/MÉTODOS	RAÍZES
Melhoria do Processo Empresarial	Melhorar continuamente um ou todos os processos em termos de custo tempo e qualidade.	Classificação da etapa do processo, ferramentas de qualidade	Gerenciamento da Qualidade Total (TQM)

Engenharia de Informação	Construir um sistema de acordo com as linhas do processo	Descrições dos processos atuais e futuros	Análise de sistema
Análise do valor do processo	Simplificar um processo, reduzir custo e tempo	Análise do valor de cada etapa do processo,	Abordagens consultivas.

Fonte: Adaptado de Davenport 1994

Pecebe-se que as abordagens utilizadas têm raízes na Gestão da Qualidade Total e na Análise de Sistema. Tendo em vista essa constatação, avalia-se que o projeto atualmente em estudo de criar um gabinete responsável pelas políticas de Gestão da Qualidade Total e Gestão por Processos tem fundamento. Essas duas tecnologias gerenciais possuem uma estreita conexão. Além disso, cabe ressaltar que a inclusão de profissionais da área da informática na equipe facilita a execução das melhorias com abordagem de engenharia de informação.

Confrontaremos a seguir, Tabela 13, as exigências e princípios da Gestão por Processos propostos pela teoria com as realizações do Ministério Público do Rio Grande do Sul. O objetivo é avaliar se as técnicas utilizadas na instituição encontram respaldo na teoria.

Tabela 15 – Comparativo das exigências e princípios da Gestão por Processos

EXIGÊNCIAS/PRINCÍPIOS DA GESTÃO POR PROCESSOS	REALIZAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL
Organização em torno de processos-chave (Ostroff, 1999) Necessidade de mapeamento e documentação das atividades principais (De Sordi, 2008)	Selecionaram-se os processos-chave das Promotorias de Justiça (Atendimento, Diligências, Expedientes Extrajudiciais, Procedimentos Policiais, Processos Judiciais.) que foram mapeados e documentados no Manual

	de Gestão Administrativo-Operacional.
<p>Emprego de sistemas de informações para segurar disciplina, consistência e continuidade com resultados (De Sordi, 2008)</p> <p>Utilização da tecnologia da informação como ferramenta auxiliar para chegar aos objetivos de performance. (Ostroff, 1999)</p>	<p>Não é utilizado nenhum sistema específico para a Gestão por Processos. Os sistemas de informações da instituição são utilizados na execução dos processos padronizados. Elaborou-se o projeto de adequação para que o SGP (Sistema Gerenciador de Promotoria de Justiça) reflita os processos padronizados, facilitando a execução correta desses processos e gerando informações gerenciais.</p>
<p>Operação por meio de donos de processos/gerentes com responsabilidade integral (Ostroff, 1999)</p>	<p>Os processos executados nas Promotorias de Justiça não possuem donos/gerentes. Considerou-se que todos são responsáveis pelo processo. Os facilitadores do PROPAD possuem o papel de observar a execução dos processos e prestar auxílio quando necessário. A gerência dos processos de forma geral é realizada atualmente pela equipe do PROPAD e futuramente pelo órgão que será responsável pela Gestão por Processos e Qualidade.</p>
<p>Alicerce da estrutura organizacional e do seu desempenho representado por times, não indivíduos (Ostroff, 1999)</p>	<p>Na adequação, sempre que possível, é orientada a realização de trabalhos em equipe (criação de Central de Diligências, criação e readequação dos cartórios, dividindo-se as atividades</p>

	entre os servidores de forma equilibrada, etc).
Redesenho de funções de departamentos ou áreas de forma a trabalhar em parceria com os grupos de processo (Ostroff, 1999)	As estruturas organizacionais foram avaliadas e reestruturadas para tornar a execução do processo mais eficiente.
Utilização das melhores práticas(De Sordi, 2008)	No redesenho dos processos de trabalho foram consideradas as melhores práticas encontradas no mapeamento dos processos.
Redução de níveis hierárquicos (Ostroff, 1999)	<p>Não houve alteração nos níveis hierárquicos.</p> <p>Em relação a hierarquia, a diferença observada não é decorrente de uma alteração formal. Alguns servidores da área administrativa em alguns casos eram subordinados a mais de um Promotor de Justiça, gerando alguns conflitos de autoridade. Na estrutura proposta, a chefia imediata desses servidores passa a ser o Promotor de Justiça Diretor</p>
Operação integrada com clientes e fornecedores(Ostroff, 1999)	<p>Ainda não é possível considerar que há uma integração plena com os clientes (sociedade), principalmente pelo fato de a instituição ainda não ser totalmente conhecida pela sociedade.</p> <p>Em relação aos parceiros</p>

	(fornecedores), a instituição está buscando uma maior integração com o Poder Judiciário.
Fortalecimento de políticas de recursos humanos (Ostroff, 1999)	A partir da implantação da Gestão por Processos poderá ser realizado o estudo da produtividade e a determinação da estrutura orgânica (recursos humanos necessários) das Promotorias de Justiça. O estabelecimento de um procedimento padrão facilita o processo de aprendizagem, favorecendo a gestão do conhecimento.
Incentivo do desenvolvimento de múltiplas competências (Ostroff, 1999)	Não houve alteração no desenvolvimento de múltiplas competências.
Promoção de multifuncionalidade (Ostroff, 1999)	A instituição esta começando a utilizar a multifuncionalidade. Alguns projetos estão sendo elaborados com a participação de vários setores, possibilitando uma visão sistêmica.
Mensuração de atividades para avaliação de desempenho (De Sordi, 2008) Desenvolvimento de métricas para avaliação de objetivos e do desempenho final dos processos (Ostroff, 1999)	Na Avaliação de Conformidade serão verificados os indicadores de desempenho.
Emprego da melhoria contínua (De	Nas análises das avaliações de conformidade serão identificadas as

Sordi, 2008)	melhorias necessárias. Realização de seminários para reavaliações dos procedimentos operacionais padrão e identificação de melhorias.
Emprego de mudança cultural (De Sordi, 2008) Construção de uma cultura corporativa transparente de cooperação e colaboração(Ostroff, 1999)	Introduziu-se na Promotoria de Justiça uma cultura de gestão que até então era praticamente inexistente. Os Promotores de Justiça compreenderam a necessidade de também exercerem o papel de gestor. Os servidores e estagiários também compreenderam a necessidade de uma organização das atividades administrativas.

Observa-se que a instituição realizou diversas ações que correspondem aos princípios e exigências da Gestão por Processos propostos pela teoria. A principal divergência entre o que foi aplicado na instituição e o que é previsto na teoria diz respeito a mudança da estrutura funcional para a estrutura por processos. Considerando que a estrutura formal da organização é regulamentada por lei e que a cultura da organização pública valoriza a hierarquia e a própria estrutura por função, avalia-se que essa alteração somente poderia ser realizada no longo prazo e mesmo assim essa alteração pode não acontecer formalmente. A organização pode gerenciar seu recursos considerando os processos organizacionais que ocorrem nas diversos órgãos de um estrutura funcional formal.

Avaliando-se as atividades que a instituição realizou na aplicação da Gestão por Processos, pode-se definir o estágio de evolução em direção à organização por processos, de acordo com a classificação proposta por Gonçalves, (2000b). A Tabela 14 mostra que a instituição está na etapa D cuja possibilidade de melhoria é

na melhora da gestão de processos isolados e na integração com processos de apoio.

Tabela 16 - Estágio de evolução para a organização por processos do MPRS

	ETAPA D	MPRS
SITUAÇÃO	A organização define responsáveis por processos e usa os processos como base para alocação de recursos.	Os responsáveis pelos processos são todos os seus executores e os processos são gerenciados pela equipe do PROPAD. A organização está realizando a reestruturação administrativa das Promotorias de Justiça com base nos processos padronizados.
CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS	A organização começa a obter resultados da ênfase em processos. Existe um nível de atrito entre a estrutura funcional e os processos.	É possível perceber uma melhor distribuição de atividades, a eliminação de retrabalho, melhora na obtenção de informações gerenciais. Apesar de os processos-chave estarem definidos e um gerenciamento desses processos ter começado, a estrutura organizacional ainda é funcional.
POSSIBILIDADES DE MELHORIAS E DE GANHOS	Pode-se melhorar a gestão de processos isoladas e a integração com processos de apoio.	Os processos de apoio da organização ainda não foram submetidos à análise. Precisam ser mapeados e analisados de forma a gerar uma integração entre si e entre os demais processos.

Fonte: Adaptado de Gonçalves (2000)

4.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização das técnicas de Gestão por Processos do Ministério Público do Rio Grande do Sul foi restrita às Promotorias de Justiça. Essas técnicas trouxeram algumas melhoras para estes órgãos. Contudo, ainda não é possível avaliar se elas realmente trouxeram uma eficiência administrativa à instituição.

Percebe-se que a instituição está realizando importantes passos para o alcance desse objetivo e algumas melhoras já podem ser observadas. A análise dos resultados mostra que a implementação do PROPAD está realmente gerando mudanças na forma da execução do trabalho das Promotorias de Justiça.

As mudanças realizadas demonstram uma melhora na distribuição na atividade dos servidores, a eliminação de retrabalhos, a introdução de uma cultura de gestão, geração de informações gerenciais e diminuição dos controles internos. Essas mudanças para trazerem resultados positivos e perceptíveis podem precisar de um tempo de maturação. Os envolvidos no processo de mudança precisam primeiramente assimilar as mudanças para depois colocá-las em prática.

A instituição precisa aproveitar a mudança cultural em relação a gestão. Para isso é necessário investir nos gestores das unidades administrativas. É recomendável que a função de Promotor de Justiça Diretor seja gratificada para compensar o aumento das responsabilidades. Além disso, nas Promotorias de Justiça de grande porte, um servidor poderia ser designado para auxiliar o Diretor no gerenciamento dessas unidades, sendo gratificado por isso.

Para o exercício dessas funções é interessante que cursos de capacitação para a formação de gestores sejam pré-requisitos. Essa capacitação deve misturar a teoria da administração, fornecimento dos conhecimentos básicos para a gestão das unidades administrativas, com a explicação prática de como obter as informações necessárias para gerenciar essas unidades e o que fazer com as informações, como analisá-las, como identificar os problemas e como realizar ações corretivas.

Além do curso a instituição poderia fornecer informações gerenciais aos gestores, pois os sistemas existentes são apenas operacionais, não oferecendo esse tipo de informação. Sugere-se que a instituição invista num sistema que reúna em um único lugar informações sobre servidores, capacitações, férias, custos, orçamento, patrimônio, demanda e etc. Atualmente para ter acesso a essas informações é preciso contatar cada unidade ou procurar em diversos sistemas.

Constatou-se que existe uma conexão entre a Gestão por Processos e a Gestão da Qualidade. A instituição pretende unir a coordenação destas tecnologias em mesmo órgão. Avalia-se esse planejamento positivamente, porém destaca-se que é necessário ampliar a abordagem de utilização dessas técnicas. Essa ampliação diz respeito tanto a extensão aos demais órgãos da instituição e a utilização de novos pressupostos e ferramentas para a suas implementações.

Ao avaliar as técnicas de Gestão por Processos até então utilizadas observa-se que não houve uma ressignificação dos conceitos e pressupostos, porém, ocorreu uma Adaptação Criativa. Caldas e Wood Jr. (1999) definiram Adaptação criativa como a releitura dos conceitos a partir da realidade local para atender aos objetivos singulares da organização. A realização dessa adaptação permitiu que a implantação do PROPAD ocorresse sem grandes problemas com resistências e que fossem alcançadas mudanças positivas. Bergue (2009) conclui que isso não é o suficiente, o autor defende a realização da Redução Sociológica no lugar da Adaptação Criativa, argumentando que na última acontece apenas a decisão de adoção de tecnologias gerenciais com análise superficial e realização de adaptação, por outro lado, na primeira há um processo de reflexão sobre a utilização dos conceitos e pressupostos da tecnologia gerencial com análise de suas essências e realização de ressignificação.

Considera-se importante a extensão da utilização das técnicas de Gestão por Processos aos demais órgãos da instituição. Essa extensão possibilitará a descoberta dos processos existentes na instituição. Atualmente não se conhece todos os processos que são realizados na organização e possivelmente muitos deles podem estar sendo executado ao mesmo tempo por diferentes órgãos e de maneiras diversas. O mapeamento e a análise dos demais processos organizacionais permitirá avaliar as suas inter-relações, as necessidades de comunicação e de integração, o fluxo de informações.

Isso poderá fornecer subsídios para o estudo aprimorado dos sistemas existentes. Esse estudo poderá apontar as necessidades de alterações para os sistemas atenderem todos os requisitos de comunicação, de fluxos de informações e de geração de informações gerenciais. Pode-se concluir pela necessidade de desenvolvimento de um novo sistema ou de aquisição de novas tecnologias para criar um verdadeiro Sistema de Informações Gerenciais (SIG).

As informações decorrentes do mapeamento e análise dos demais processos organizacionais da instituição podem contribuir para a realização de uma

reestruturação organizacional com foco nos processos. Desta forma a Gestão por Processos terá alcançado o maior estágio definido por Gonçalves(2000).

Em relação a Gestão da Qualidade, atualmente a organização utiliza basicamente apenas a padronização de processos e a melhoria contínua dos mesmos. Propõe-se o estudo da viabilidade de se utilizar outras ferramentas para obtenção de um sistema de qualidade como por exemplo a adesão a programas de qualidade com certificação externa. Um programa interessante para a análise de viabilidade de participação é o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA). O Programa tem como principal característica possuir foco em organizações públicas:

[...] essencialmente público - orientado ao cidadão e respeitando os princípios constitucionais da impessoalidade, da legalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência -, de ser contemporâneo - alinhado ao estado-da-arte da gestão -, de estar voltado para a disposição de resultados para a sociedade - com impactos na melhoria da qualidade de vida e na geração do bem comum - e de ser federativo - com aplicação a toda a administração pública, em todos os poderes e esferas do governo. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2010)

No entanto, antes de realizar a implantação de qualquer nova ferramenta é necessário um profundo estudo prévio sobre a adequação das ferramentas à realidade da instituição, ou seja, desagregá-la em seus conceitos essenciais e pressupostos que a vinculam com o contexto de origem; identificar, reconhecer e ressignificar os conceitos e pressupostos tecnologia, permitindo que o conteúdo essencial, devidamente destituído possa ser adotado como recurso nuclear para a construção de uma tecnologia endogenamente orientada e aderente ao sistema de gestão da organização (BERGUE, 2009).

REFERÊNCIAS

ALLISSON, G. T. (1987), “**Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?**” Shafritz, J. M. e Hyde, A. C. (Eds.), **Classics of Public Administration**, Pacific Grove, California: The Dorsey Press.

ARAUJO, Luis César G. de. **Organização, sistemas e métodos e as tecnologias de gestão organizacional : arquitetura organizacional, benchmarking, empowerment, gestão pela qualidade total, reengenharia**. São Paulo: Atlas, 2001.

BELMIRO, T. R.; RECHE, J. R. F. **O desafio de uma gestão por processos sob a ótica de uma telecom**. RAUSP Revista de Administração, São Paulo, v. 38, n. 3, 2003.

BERETTA, S, **Unleashing the integration potential of ERP system, Business Process. Management Journal**, Bradford, v.8, n. 3, p. 254-277, 2002.

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**. 2009.327f.

BRASIL, **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988 e emendas constitucionais.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **O que é GESPÚBLICA**. Brasília, 2010. 3 p. Disponível em <http://www.gespublica.gov.br/folder_rngp/anexos/saiba_mais_gespublica.pdf>

CALDAS, M. P; WOOD JR, T. **Transformação e Realidade Organizacional: Uma perspectiva brasileira**. 1. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

CALDAS, Miguel P. **Transformação e realidade organizacional: uma perspectiva brasileira**. São Paulo, SP: Atlas, c1999. 316 p.

CAMPOS, Vicente Falconi. **Qualidade total – padronização de empresas**. Fundação Chistiano Ottoni, 4a. Edição, Belo Horizonte, 1992.

CARROL, S. J., TOSI, H. L. **Organizational Behavior**. New York: John Wiley & Sons, 1977.

CURY, Antonio. **Organização e métodos: Uma visão Holística**. 6º edição revista e ampliada São Paulo: Editora Atlas, 1995. 586 p.

CRUZ, Tadeu. **Sistemas, métodos & processos: administrando organizações por meio de processos de negócios**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2005, c2002. 300 p.

CHINELATO FILHO, João. **OEM Integrado à informática**. 8º Edição Revista e ampliada Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1996. 286 p.

DAVIS, Margaret R. WECKLER, David A. **A practical guide to organization design**. Los Altos, CA: **Crisp Publications**, 1996.

DALLARI, Dalmo de Abreu, **Elementos da Teoria Geral do Estado**, Saraiva, 19º edição, São Paulo, 1995.

D'ASCENÇÃO, Luiz Carlos M. **Organização, sistemas e métodos: análise, redesenho e informatização de processos administrativos**. São Paulo, SP: Atlas, 2001. 222 p.

DAVENPORT, T. H. **Process innovation**. Bostom: **Harvard Business School Press**, 1993.

DAVENPORT, Thomas H. **Reengenharia de processos: como inovar na empresa através da tecnologia da informação**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

DE SORDI, José Osvaldo. **Gestão por processos: uma abordagem da moderna administração**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. xvii, 270 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20ª ed. São Paulo:Atlas, 2007.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. **Crise e reforma do estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor**. Revista do Serviço Público, Rio de Janeiro, ano 47, volume 120, n. 3, p. 05-31, set./dez. 1996.

FREITAS, A. B. **Traços Brasileiros para uma análise organizacional**. In MOTTA, Francisco C. Prestes e CALDAS, M. P. Cultura Organizacional e cultura brasileira. São Paulo: Atlas, 1997.

Gestão pública e reforma administrativa: conceitos e casos: a experiência de Florianópolis. Rio de Janeiro: Lucerna, 2004. 287 p.

GONÇALVES, José Ernesto Lima. **As empresas são grandes coleções de processos**. In Revista de Administração de Empresas (RAE), jan./mar 2000.

HAMMER, M. **A empresa voltada para processos**. HSM Management, n. 9, ano 2, jul./ago. 1998.

HAMMER, M; CHAMPY, J. **Reengineering the corporation**. London: Nicholas Brealey Publishing, 1997..

HARRINGTON, James. H. **Business process improvement**. New York: McGraw-Hill,1991.

_____. **Aperfeiçoando processos empresariais**. São Paulo: Makron Books, 1993.

HARTMAN, Adriane; REIS, Dálcio Roberto Dos; KOVALESKI, João Luiz. **Uma resposta às mudanças organizacionais através do trabalho em equipes multifuncionais: um estudo de caso na indústria de fertilizantes.** In: ENCONTRO NAC. DE ENG. DE PRODUÇÃO, 24., 2004, Florianópolis.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Administração pública no Brasil : crises e mudanças de paradigmas.** 2. ed. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2008. 223 p.

KONDO, Yoshio. **Innovation versus standardization.** The TQM Magazine, Volume 12, No. 1, pp. 6-10, 2000.

MARANHÃO, Mauriti; MACIEIRA, Maria Elisa Bastos. **O processo nosso de cada dia: modelagem de processos de trabalho.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.

MATIAS-PEREIRA, Jose. **Manual de gestão pública contemporânea.** 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2009. xii, 290 p.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público.** São Paulo: Saraiva, 1997.

_____. **Manual do promotor de justiça.** 2. ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1991.

MAY, M. (2003), **Business process management: Integration in a web-enabled environment,** Edimburgo, Pearson Education.

MILLS, Charles A.. **Auditoria da qualidade:** Uma Ferramenta para avaliação da qualidade. São Paulo: Makron Books, 1994. 360 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1996. 734p.

MELLO, Carlos Henrique Pereira; COSTA NETO, Pedro Luiz de Oliveira; TURRIONI, João Batista. **Padronização em serviços: Três casos de hotéis no Estado de São Paulo.** In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 22., 2002, Curitiba. Anais do XXII ENEGEP. 2002. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2002_TR26_0378.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2010.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO – MARE (1995) **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Manual Administrativo-Operacional** Porto Alegre, 2008.

_____. **Manual da Promotoria de Justiça.** Porto Alegre, 2010.

_____. **Manual do SGP.** Porto Alegre, 2010.

_____. **Mapa Estratégico.** Disponível em http://www.mp.rs.gov.br/areas/principal/images/mapa_gemp.jpg. Acesso: 05 out. 2009.

_____. **Memorial Descritivo do PROPAD.** Porto Alegre, 2009.

- _____. **Relatório Anual de Gestão**. Porto Alegre, 2004.
- _____. **Relatório Anual de Gestão**. Porto Alegre, 2005.
- _____. **Relatório Anual de Gestão**. Porto Alegre, 2006.
- _____. **Relatório Anual de Gestão**. Porto Alegre, 2007.
- _____. **Relatório Anual de Gestão**. Porto Alegre, 2008.
- _____. **Relatório Anual de Gestão**. Porto Alegre, 2009.
- _____. **Relatório Executivo do PROPAD**. Porto Alegre, 2008.
- MINTZBERG, Henry. **Structure et dynamique des organisations**. Paris: Les Editions d'Organisation, 1982.
- MISOCZKY, Maria Ceci. **Dilemas da Burocracia no Campo das Políticas Públicas**. Organizações & Sociedade, Salvador - Bahia, v. 8, n. 20, p. 61-72, 2001.
- MONTEIRO, Maria Helena (2004), “**Porque é o BPM – business process management, uma das apostas para a mudança na administração pública**”, em: Informação e Informática, v.30, n. 28, pp. 30-34.
- MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- MOTTA, Fernando C. Prestes; ALCADIPANI, Rafael e BRESLER, Ricardo B. **A valorização do estrangeiro como segregação nas organizações**. Revista de Administração Contemporânea, RAC, Edição Especial, 2001, p. 59 – 79.
- MOTTA, Paulo Roberto. **Innovación y democratización de la gestión pública**. **Revista Del Clad Reforma y Democracia**, 1991.
- MOTTA, Francisco C. Prestes e CALDAS, M. P. **Cultura Organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistemas, Organização e Métodos: Uma abordagem gerencial**. 7º Edição São Paulo: Editora Atlas, 1996. 501 p.
- ORSSATTO, Carlos H. **Busca da Competitividade Através da Gestão por Processos e os Elementos Envolvidos na Mudança**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 19. 1999, Rio de Janeiro. Anais do XXII ENEGEP. 1999. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1999_A0505.PDF>. Acesso em: 22 nov. 2010.
- OSTROFF, F. **The Horizontal Organization: what the Organization of the Future Actually Looks Like and How it Delivers Value to Customers**. Oxford University Press, 1999.
- PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social**. RAE. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.
- _____. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2005. 204 p.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Réplica: Comparação impossível**. Revista de Administração de Empresas. V.45, n.1, p. 50-51, 2007.

PEREIRA, Fabio Luis Gomes; GOMES NETO, Bruno Jacob; SILVA FILHO, Sérgio José Mecena da. **ANÁLISE DAS FORMAS DE CONTROLE DOS PROCESSOS ORGANIZACIONAIS**. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 6., 2010, Niterói. Anais do VI CNEG. 2010. Disponível em: <http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg6/anais/T10_0274_1224.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2010.

PERROW, Charles. **Complex organizations – A Critical essay**. New York: McGraw Hill, 1986.

PIMENTA, C. C. **A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais**. In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 32 (5), set./out. 1998, p. 173-199.

PRATES, M. A. S.; BARROS, Betânia Tanure. **O estilo brasileiro de administrar**. In MOTTA, Francisco C. Prestes e CALDAS, M. P. Cultura Organizacional e cultura brasileira. São Paulo: Atlas, 1997.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981. xxi, 209 p.

_____. **Administração e estratégia do desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1966.

_____. **A Redução Sociológica**. Rio de Janeiro, Ed. UFRJ, 1996.

ROCHA, J. A. Oliveira. **Gestão Pública e Modernização Administrativa**. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, 2001.

ROESCH, Sylvia M. A. **Projetos de estágio do curso de Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

RUMMLER, G. BRACHE, A. **Improving Perfomance**. San Francisco: Jossey-Bass, 1995.

RUMMLER, G.A.; BRANCHE, A.P. “**Melhores desempenhos das empresas: uma abordagem prática para transformar as organizações através da reengenharia**”, 2 ed. São Paulo, Makron Books, (1994).

SANTANA, Mercejane W. **A administração pública e seus modelos: também modismos? Conjuntura e Planejamento**, Salvador: SEI, n.134, p.38,47, jul./2005.

SANTOS, Leandro Rosa dos. **Gestão da maturidade de processos essenciais**. Convergência para o futuro. RAE-eletrônica, v. 2, n. 1, jan-jun/2003.

SANCHES JUNIOR, Antonio Roberto. **O Ministério Público e a tutela da probidade administrativa**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 361, 3 jul. 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/5390>>. Acesso em: 30 out. 2010.

SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público brasileiro e o Estado democrático de direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999

SILVA, Rosimeri Carvalho. **Controle organizacional, cultura e liderança: evolução , transformações e perspectivas**. RAP - Revista de Administração Pública. [S.l.], v.37, n.4, ano 0, p. 797-816, jul./agost. 2003.

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. **Ministério Público: aspectos históricos**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 229, 22 fev. 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/4867>>. Acesso em: 2 nov. 2010.

SUZAKI, Kiyoshi. **The new manufacturing challenge. Techniques for continuous improvement**. The Free Press, Nova Iorque, 1987.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 224 p.

WEBER, Max. Burocracia. In: **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

WHITE, Leonard D. (1950), **Introduction to the study of public administration**, 3^a ed., Macmillan, New York.

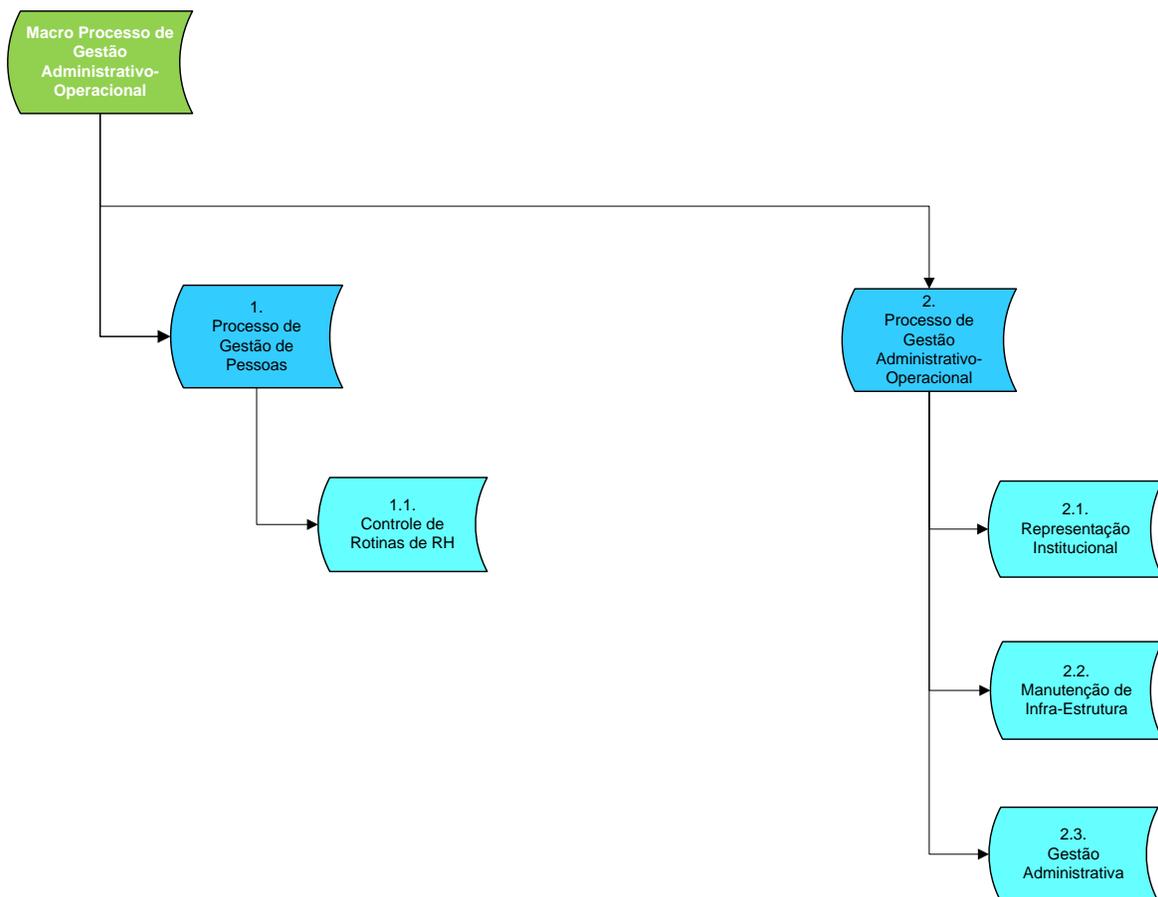
ANEXO B – MAPA ESTRATÉGICO



Fonte: Relatório Anual de Gestão de 2009 do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

ANEXO C – ÁRVORE DE PROCESSOS – ATIVIDADES DE GESTÃO

ÁRVORE DE PROCESSOS - VISÃO DE ATIVIDADES DE GESTÃO

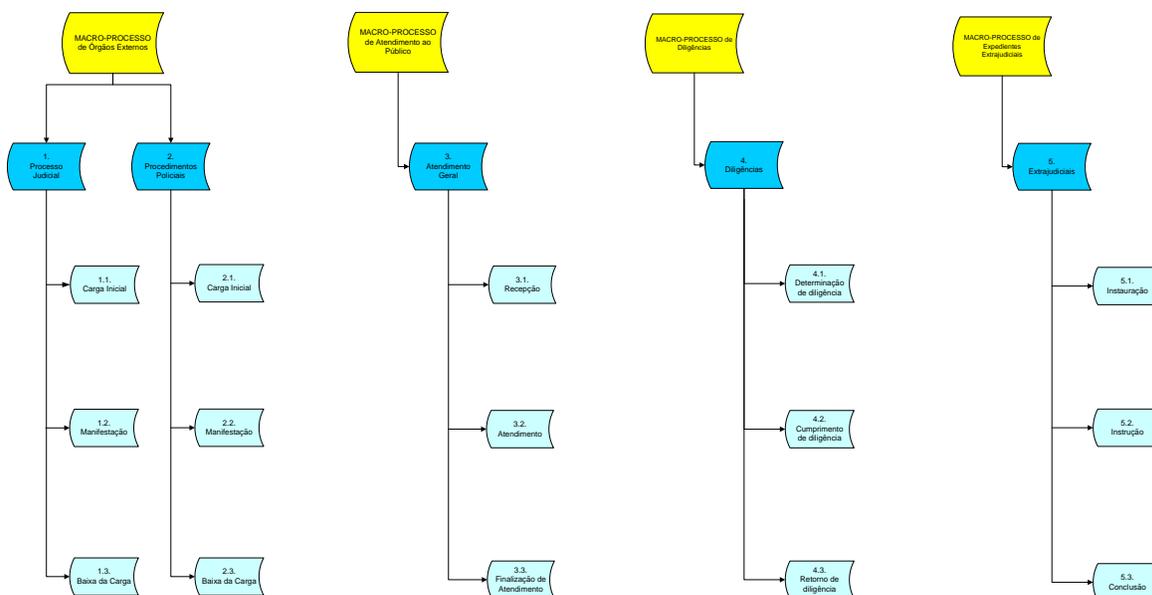


Fonte: •
do Sul

Manual Administrativo-Operacional do ministério Público do Rio Grande

ANEXO D – ÁRVORE DE PROCESSOS – ATIVIDADES FINALÍSTICAS

ÁRVORE DE PROCESSOS - VISÃO DE ATIVIDADES FINALÍSTICAS



Fonte: •
do Sul

Manual Administrativo-Operacional do ministério Público do Rio Grande