

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Juliana Rodrigues Marques

**“DE HOMEM-SÓ A GESTOR”:
O SIGNIFICADO DA GESTÃO NAS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS
DOS MEMBROS-COORDENADORES DO MP-RS**

Porto Alegre

2011

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Juliana Rodrigues Marques

**“DE HOMEM-SÓ A GESTOR”:
O SIGNIFICADO DA GESTÃO NAS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS
DOS MEMBROS-COORDENADORES DO MP-RS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Neusa Rolita Cavedon

Porto Alegre

2011

CIP - Catalogação na Publicação

Marques, Juliana Rodrigues
\"De Homem-só a Gestor\": o significado da gestão
nas representações sociais dos membros-coordenadores
do MP-RS / Juliana Rodrigues Marques. -- 2011.
203 f.

Orientadora: Neusa Rolita Cavedon.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa
de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS,
2011.

1. Representações sociais. 2. Gestão. 3. Ação
gerencial. 4. Setor público. 5. Ministério Público.
I. Cavedon, Neusa Rolita, orient. II. Título.

Juliana Rodrigues Marques

**“DE HOMEM-SÓ A GESTOR”:
O SIGNIFICADO DA GESTÃO NAS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DOS
MEMBROS-COORDENADORES DO MP-RS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Conceito final:

Aprovado em de de 2011.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Ângela Beatriz Sheffer Garay - UFRGS

Profa. Dra. Claudia Simone Antonello - UFRGS

Prof. Dr. Gelson Silva Junquilha - UFES

Orientadora – Profa. Dra. Neusa Rolita Cavedon - UFRGS

*À minha mãe e ao meu marido, Alda e André,
meus grandes amores.*

AGRADECIMENTOS

O curso de Mestrado representou para mim a realização de um sonho antigo, que foi concretizado com o apoio de várias pessoas especiais. É chegado, pois, o momento de expressar toda a minha gratidão.

Aos meus pais, Alda e Clair, pois se não fosse todo incentivo, amor e carinho jamais teria chegado tão longe em meus estudos.

Ao André, meu amado marido, que não tinha a mínima intenção de voltar aos estudos, mas resolveu encarar o mestrado junto comigo para que pudéssemos compartilhar o aprendizado, as alegrias e as angústias de todo esse processo.

À Neusa, com quem pude contar não apenas como orientadora, mas principalmente como amiga. Agradeço pelos ensinamentos e por todo o incentivo dado durante essa caminhada, e também pela compreensão e apoio nos momentos difíceis.

Ao meu colega de trabalho e grande amigo André Jacó, que literalmente “segurou as pontas” no trabalho em minhas ausências, e que sempre esteve ao meu lado, nos momentos bons e ruins.

Às minhas colegas de mestrado Bibiana, Patricia, Betina, Shalimar, Mariana e Juceli, companheiras de jornada, com quem muito aprendi e que sempre estiveram prontas para ajudar quando precisei.

Às professoras Ângela e Cláudia pelas contribuições dadas à pesquisa por ocasião da defesa do projeto.

Ao professor Gelson, pela disponibilização de sua tese para utilizar como referência na pesquisa e por ter aceitado participar como examinador da banca de defesa desta dissertação.

Aos meus entrevistados pela pronta disponibilidade e todos os demais colegas do MP-RS – membros e servidores – que contribuíram com a pesquisa.

A todos os meus familiares e amigos que, nesses últimos dois anos, pacientemente compreenderam a minha ausência em diversos momentos que esperavam contar comigo.

Muito obrigada a todos vocês!

RESUMO

A gestão assumiu grande relevância na atualidade, ultrapassando tanto seu universo de origem, a empresa, quanto o campo científico, responsável pela sua consolidação enquanto corpo objetivo de conhecimento, passando a fazer parte da teia de significados culturais (GEERTZ, 2008) da sociedade contemporânea. Desse modo, o setor público que, em geral, se insere na lógica da burocracia weberiana, vem sendo invadido nas últimas décadas pelas práticas gerencialistas oriundas do setor privado, como consequência do *boom do management* no século XX. No Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MP-RS) esse cenário não é diferente, sendo que, na última década, passou a adotar diferentes programas de gestão com vistas a compatibilizar seu crescimento institucional no pós-constituente com uma maior eficiência, eficácia e efetividade no exercício de suas funções. Ademais, os membros da instituição – Procuradores e Promotores de Justiça – além de suas atribuições habituais na execução das atividades-fim, passaram a exercer, cada vez mais, funções de gestão. Sendo assim, o presente estudo versa sobre a construção de representações sociais no âmbito do MP-RS, mais especificamente àquelas relacionadas à gestão, e que se incorporam aos discursos e práticas gerenciais dos seus membros-coordenadores. Neste sentido, busca elucidar elementos simbólicos atinentes à ação gerencial no contexto estudado, bem como relacioná-los com representações circulantes na sociedade, que cada vez mais assume valores da lógica gestonária oriunda do mundo empresarial (GAULEJAC, 2007). Para tanto, a pesquisa seguiu uma orientação qualitativa, adotando-se o estudo de caso como estratégia, e as técnicas da pesquisa documental, entrevistas, observação simples e participante para a coleta de dados, o que permitiu a identificação das noções de gestão formalmente difundidas na instituição, bem como suas significações nas representações sociais dos membros-coordenadores do MP-RS. Os resultados apontam que tanto as noções difundidas como as significações dos membros-coordenadores sobre a gestão são variadas. Todavia, no geral, reforçam a idéia da gestão como um conjunto de técnicas de aplicabilidade universal, cuja utilização encontra-se em um estágio mais avançado no setor privado, se comparado ao setor público, tornando-se, dessa forma, o modelo a ser seguido. Quanto às representações sociais, identifica-se que estas são influenciadas pelas noções difundidas, mas também se constituem como mecanismos de ancoragem dos novos conhecimentos e de proteção das identidades profissionais dos membros-coordenadores. Estas representações circulantes refletem aspectos da cultura brasileira e da sociedade gestonária, os quais se combinam com características da cultura organizacional do MP-RS.

Palavras-chave: Representações Sociais. Gestão. Ação Gerencial. Setor Público. Ministério Público.

ABSTRACT

Management has assumed great relevance nowadays, surpassing its origin, the enterprise, and the scientific field, responsible for its consolidation as objective knowledge body, starting to take part in the cultural signification net (GEERTZ, 2008) of the contemporaneous society. Therefore, the public sector, which is, in general, inserted in Weber's bureaucracy logic, has been invaded in the last decades by the managerial practices originated in the private sector, as a consequence of the management boom of the 20th Century. In *Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul* (MP-RS) this scenario is not different, meaning that in the last decade it has started to adopt different management programs with aims to adjust its institutional growth of the post-constitutional period with higher efficiency, efficacy and effectiveness in the exercise of its functions. Moreover, the members of the institution – Public Prosecutors – beside their daily attributions in the execution of the main activities, started to develop, more and more, the management functions. Therefore, the present study is about the construction of the social representations in the ambit of MP-RS, more specifically those related to the management, and that are incorporated to the discourses and managerial practices of their coordinators-members. In this sense, it seeks to elucidate the symbolic elements attained to the managerial action in the studied context, as well as relate them to the circulating representation in the society, which is assuming more and more values of the managerial logic of the entrepreneurial world (GAULEJAC, 2007). Then, the research followed a qualitative orientation, adopting the study case as a strategy, and the document research, interview, simple and participating observation to the data collection as technique, which permitted the identification of the managerial concepts that are formally spread in the institution, as well as their signification in the social representation of the coordinators-members of MP-RS. The results point out that both the concepts and the signification of the coordinators-members about the management are varied. However, in general, they strengthen the management idea of a body of techniques of universal applicability, whose use is found in a more advanced degree in the private sector when compared to the public one, being considered, in this way, the model to follow. As to the social representation, we identify that they are influenced by the widespread notions, but they are also constituted as anchorage mechanisms of the new knowledge and of professional identity protection of the coordinator-members. These circulating representations reflect aspects of the Brazilian culture and the managerial society, which are combined with characteristics of the organizational culture of MP-RS.

Keywords: Social Representations. Management. Management Action. Public Sector. *Ministério Público*.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Mapa Conceitual do Referencial Teórico da Pesquisa.....	21
FIGURA 2 - Processo de Gestão Estratégica do MP-RS	89
FIGURA 3 - Influência das noções difundidas nas representações da “operacionalização da gestão”	179
FIGURA 4 - Filtro cultural das representações da “gestão no contexto institucional”	181
FIGURA 5 - Influência das noções difundidas nas representações da “gestão no contexto institucional”	183
FIGURA 6 - Influência mútua das noções difundidas e do senso comum da sociedade nas representações da “gestão no contexto geral”	184

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Abordagens clássicas sobre a gerência	31
QUADRO 2 - Traços brasileiros e características-chave	37
QUADRO 3 - Caracterização dos Sujeitos de Pesquisa.....	72
QUADRO 4 - Participação dos Sujeitos de Pesquisa nos Programas de Gestão introduzidos no MP-RS	73
QUADRO 5 - Disciplinas do Programa de Formação de Gestores de Promotorias de Justiça (edição de 2006).....	83
QUADRO 6 - Disciplinas do Programa de Formação de Gestores de Promotorias de Justiça (edição de 2008).....	84
QUADRO 7 - Papéis e Responsabilidades na Gestão Estratégica	90
QUADRO 8 - Conteúdos Abordados no Programa de Formação de Gestores de Promotorias de Justiça (edições de 2006 e 2007)	103
QUADRO 9 - Atribuições antigas e atuais do Diretor de Promotoria	126

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1	AS PRINCIPAIS CONCEPÇÕES SOBRE A GESTÃO E A GERÊNCIA	22
2.1.1	O surgimento do pensamento administrativo como expressão da lógica burocrática	23
2.1.2	As concepções da gestão nas teorias administrativas	25
2.1.3	As principais abordagens nos estudos sobre a gerência.....	28
2.2	A GESTÃO E A GERÊNCIA NO CONTEXTO DO SETOR PÚBLICO	33
2.3	A GESTÃO E A GERÊNCIA NO CONTEXTO BRASILEIRO	36
2.4	AS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS	40
2.5	AS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DO FUNCIONÁRIO PÚBLICO	48
3	DESVENDANDO O CONTEXTO DA PESQUISA	51
3.1	HISTÓRICO E DELINEAMENTO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO ...	51
3.2	O MINISTÉRIO PÚBLICO: FUNÇÕES E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	55
3.3	O MP-RS E A ESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL NO PÓS-CONSTITUINTE	60
4	MÉTODO DE PESQUISA	69
4.1	DELINEAMENTO DA PESQUISA	69
4.2	SUJEITOS DA PESQUISA	70
4.3	COLETA DE DADOS	74
4.4	ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	76
4.5	LIMITAÇÕES DA PESQUISA	78
5	OS PROGRAMAS DE GESTÃO IMPLANTADOS PELO MP-RS	80
5.1	PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE GESTORES	80
5.2	PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA	85
5.3	PROGRAMA DE PADRONIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA	92
5.4	GESTÃO COMPARTILHADA	97
6	AS NOÇÕES DE GESTÃO FORMALMENTE DIFUNDIDAS NO MP-RS	101
6.1	PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE GESTORES	101
6.1.1	Noções gerais difundidas sobre a gestão	105
6.1.2	Noções difundidas em relação à gestão de pessoas	109

6.2	PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA	114
6.3	PROGRAMA DE PADRONIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA.....	119
6.4	GESTÃO COMPARTILHADA.....	123
7	AS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DOS MEMBROS-COORDENADORES SOBRE A GESTÃO	127
7.1	VISÃO DA GESTÃO NO CONTEXTO GERAL.....	127
7.2	VISÃO DA GESTÃO NO CONTEXTO DA INSTITUIÇÃO	136
7.2.1	Percepção quanto às características da prática da gestão na instituição	136
7.2.1.1	Tem “muito cacique para pouco índio”	137
7.2.1.2	Gestão empírica.....	143
7.2.1.3	Gestão personalista.....	146
7.2.2	Relação dos membros com a função de gestão	151
7.3	VISÃO DA GESTÃO NO CONTEXTO DA SUA OPERACIONALIZAÇÃO	159
7.3.1	Gerir pessoas.....	160
7.3.2	Organizar	166
7.3.3	Responsabilizar-se por atividades administrativo-burocráticas e de representação	168
7.3.4	Tomar decisões	171
7.3.5	Negociar.....	173
7.3.6	Resolver problemas	174
7.3.7	Otimizar a utilização dos recursos	175
7.3.8	Alcançar resultados.....	176
8	RELAÇÃO ENTRE AS NOÇÕES DIFUNDIDAS SOBRE A GESTÃO E AS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DOS MEMBROS-COORDENADORES.....	178
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	186
	REFERÊNCIAS	190
	APÊNDICE A – LISTA DE DOCUMENTOS PESQUISADOS	198
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....	199
	APÊNDICE C – TERMO DE GRAVAÇÃO E UTILIZAÇÃO DOS DADOS.....	201
	ANEXO A – ORGANOGRAMA DO MP-RS.....	202
	ANEXO B – MAPA ESTRATÉGICO DO MP-RS	203

1 INTRODUÇÃO

A gestão ou administração¹ emergiu como campo organizado de conhecimento a partir do início do século XX, em decorrência do surgimento da sociedade industrial e da necessidade de consolidação do capitalismo moderno (MOTTA; VASCONCELOS, 2008). O pensamento administrativo, nesse contexto, advém como expressão da lógica burocrática, baseada no controle da atividade humana por meio da regra, objetivando o aumento da produtividade e a geração de lucro na sociedade industrial.

Desde então, o *boom do management* (DRUCKER, 2008) vem causando enormes impactos na estrutura social e econômica mundial, consolidando-se como corpo de conhecimento e enraizando-se no pensamento social contemporâneo. Conforme preconizou Peter Drucker, o *papa do management*, já na década de 1970, na primeira edição do seu livro *Management: tasks, responsibilities, practices*:

Ao mesmo tempo que a gestão é uma disciplina – isto é, um corpo de conhecimento organizado, e, como tal, aplicado por toda parte – ela é também “cultura”. Não é uma ciência livre de valores. A gestão é uma função social, inserida em uma cultura – uma sociedade – uma tradição de valores, costumes, e crenças, e em sistemas governamentais e políticos. A gestão é – e deve ser – culturalmente condicionada; mas, por sua vez, a gestão e os gestores moldam a cultura e a sociedade (DRUCKER, 2008, p. xii).

Dessa forma, pode-se considerar que a gestão ultrapassa tanto seu universo de origem, a empresa, como o campo científico, responsável pela sua consolidação enquanto corpo objetivo de conhecimento, passando a fazer parte da teia de significados culturais (GEERTZ, 2008) da sociedade contemporânea. Neste sentido, “a administração é um sistema de representação da realidade social que se impõe à cultura contemporânea, regendo nossas visões de mundo e nossas condutas sociais” (DAVEL; MELO, 2005, p. 25).

¹ Aktouf, em *A Administração entre a Tradição e a Renovação* (1996, p. 26) afirma: “[...] parece-me preferível considerar que não existe verdadeiramente uma razão para as diferentes denominações da palavra *administração*. Sobrecarregar de nuances e diferenças sutis termos como *gestão*, *administração*, ou *gerir*, *administrar*, ou ainda *gestor*, *administrador*, *gerente*, *dirigente* cria mais confusão do que qualquer outra coisa” [grifos meus]. Além disso, Carlos Afonso Malferrari, tradutor do livro *Management: tasks, responsibilities, practices*, na edição em língua portuguesa publicada em 1974, aponta em nota na p. 5 que “Nos EUA se distingue ‘management’ de ‘administration’ e se emprega muito mais a primeira. Aqui poderíamos usar, respectivamente ‘gestão’ e ‘administração’, mas estaríamos em minoria”. Assim, para evitar qualquer confusão, os termos serão utilizados como sinônimos neste estudo.

Gaulejac (2007) atenta para o fato de que se vive atualmente em uma sociedade gestonária, que veio sendo incrementada ideologicamente a partir das inúmeras engenharias de gestão encapsuladas nas teorias, ondas e modismos gerenciais. Assim, “a sociedade gerencial nada mais é do que um sistema que tem, no centro, o universo econômico, social e cultural ditado pela empresa” (GAULEJAC, 2007, p. 11). Conforme destaca o autor, a gestão invade não só outros espaços organizacionais, como o setor público, organizações não governamentais, como também os espaços da vida cotidiana e o próprio indivíduo, que cada vez mais é solicitado a ser “gestor de si”.

Desta forma, “significando inicialmente administrar, dirigir, conduzir, o termo “gestão” remete atualmente a certo tipo de relação com o mundo, com os outros e consigo mesmo, da qual convém delinear os contornos”, visto que “certa concepção de gestão se tornou a ideologia dominante de nosso tempo” (GAULEJAC, 2007, p. 33). Todavia, na visão do autor, a gestão não é um mal em si, pois é totalmente legítimo organizar o mundo, racionalizar a produção, preocupar-se com a rentabilidade, desde que tais preocupações melhorem as relações humanas e a vida social, ou seja, ela (a gestão) deve ser o meio e não o fim das ações humanas.

Além disso, conforme Davel e Melo (2005), caso se concorde com o fato de que a administração enquanto corpo científico surge ao mesmo tempo em que o espaço da gerência se consolida, um dos aspectos mais significativos da organização do trabalho e da sociedade nos últimos 100 anos é a existência de um grupo social de gerentes. Afinal, a gestão é uma atividade humana, e, portanto, cada realização ou falha da gestão é uma realização ou falha do gestor, pois são “pessoas que gerenciam e não ‘forças’ ou ‘fatos’” (DRUCKER, 2008, p. xiii).

Desse modo, administração e gestores estariam entremeados de tal forma que dificilmente alguém poderia negar que a atuação dos gerentes tem por virtude alimentar a dinâmica organizacional com vistas a garantir o sucesso empresarial, uma vez que estes agentes sociais se situam no elo dos processos que ligam estratégias a operações, sejam estes sociais, tecnológicos, culturais, políticos, econômicos ou ideológicos (DAVEL; MELO, 2005). Assim, conforme apontam Davel e Melo (2005), não surpreende o fato dos gerentes tornarem-se personagens emblemáticos, possuindo um papel diferenciado na movimentação do sistema, uma vez que vêm ganhando respaldo na mídia, servindo, às vezes, como fonte de identificação, veneração, mas também de expiação.

Nesse contexto, também não surpreende a grande quantidade de estudos que têm como foco principal a função gerencial e o trabalho dos gerentes. Todavia, grande parte dos estudos segue uma perspectiva normativa, ou seja, relacionam-se mais à questão de como deve ser um gerente “eficaz” do que com aquilo que de fato os gerentes fazem, expondo, muitas vezes, representações empobrecidas e mutiladas sobre aquilo que se passa no seu cotidiano (MINTZBERG, 1986; RAUFLET, 2005). Já Reed (1984), aponta que os estudos sobre gestão seguem diferentes focos de análise, e que essa fragmentação dificulta a contemplação, nos modelos de análise, de uma proposta que integre na mesma perspectiva as idéias de contexto institucional, estrutura organizacional e comportamento gerencial.

Um dos maiores problemas reside no fato da gestão ser percebida, em grande parte dos estudos clássicos (FAYOL, 1981; BARNARD, 1979; DRUCKER, 1978; 2002; 2006; 2008), como algo neutro, universalmente aplicável, sendo a gerência, por sua vez, uma função exercida de forma mais ou menos similar em qualquer tipo de organização. Neste sentido, acabam por negligenciar os vínculos entre a ação gerencial e o contexto onde atuam, não só em relação à organização, mas da própria sociedade onde esta prática social é exercida (REED, 1984; JUNQUILHO, 2001; 2005).

Estudos, por exemplo, apontam a influência da cultura nacional nas organizações e na forma como são gerenciadas (MOTTA, 1997; FREITAS, 1997; JUNQUILHO, 2004). Para Freitas (1997), essa influência pode ser percebida quando são analisados modelos de gestão importados que são freqüentemente implementados nas organizações ou trazidos pelas multinacionais. Pelo fato destes modelos e práticas gerenciais serem concebidos em suas culturas natais, podem carregar pressupostos e valores culturais diferentes e até conflitantes com os da cultura local da organização na qual está se pretendendo implantar os processos, o que aumenta a chance de fracassarem ou alcançarem resultados tímidos, justamente por não terem respaldo em alguns traços básicos desta cultura.

Nesse sentido, o setor público também pode ser considerado como um *locus* onde os vínculos entre gestão e contexto são negligenciados. Esta questão fica evidenciada pelo movimento “gerencialista” que começou a tomar corpo na administração pública na década de 1970, a partir das iniciativas realizadas no Reino Unido e Estados Unidos para adaptar e transferir os conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público. Esse movimento, caracterizado pela inserção da lógica empresarial no setor público, atinge

seu auge nos anos 1980 com a emergência do *new public management* ou nova administração pública, alcançando repercussão mundial (PAES DE PAULA, 2005).

Todavia, isso não ocorre sem problemas, pois o setor público possui peculiaridades que muitas vezes são desconsideradas com a simples importação de técnicas advindas do setor privado, decorrentes, em grande parte, da incompatibilidade entre a lógica gerencial e o interesse público. Nesse sentido, Paes de Paula (2005) considera que esse modelo de gestão não vem se mostrando apto para concretizar a governança pública em sua acepção mais aprimorada, bem como lidar com a complexidade da vida política. Gaulejac (2007) corrobora com essa idéia ao argumentar que a ideologia gerencialista mata a política, pois à medida que preconiza uma exigência de resultados e de eficácia, ela desloca a política para o terreno do desempenho e da rentabilidade, deixando de lado questões mais fundamentais como a democracia, o bem-estar da população e as finalidades da existência humana e do bem-comum.

Da mesma forma, exige-se cada vez mais dos administradores públicos que estes abandonem seu perfil burocrático e se transformem em verdadeiros “gerentes”, no sentido empresarial do termo: sejam empreendedores, criativos e atentos aos “clientes” (JUNQUILHO, 2004). Segundo Bresser-Pereira (1996, p. 11-12), um dos contornos da nova administração pública é exatamente a “descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos”.

Porém, conforme aponta Junquillo (2004), a proposição da administração pública gerencial, quanto à sua crítica ao “administrador burocrático” e a sua substituição pelo “novo gerente”, pressupõe este último como um perfil de uso universal, ou seja, capaz de ser adotado em qualquer organização pública. Assim, acaba por desconsiderar “as diversas formas de pensar, sentir e agir dos atores organizacionais, impregnadas de valores e significados, ou ainda, desconhecer as regras e recursos de uma dada estrutura social que condicionam e habilitam a ação humana” (JUNQUILHO, 2004, p. 146).

Além disso, Paes de Paula (2005), ao enfatizar a lógica própria da administração pública, defende não só o desenvolvimento de técnicas de gestão adequadas às suas peculiaridades, como uma formação específica para os gestores públicos. Na opinião da

autora, não é mais suficiente para a gestão pública o desenvolvimento de técnicas e a formulação de sofisticados programas administrativos. Trata-se, mais especificamente, de lidar com uma complexidade que requer uma visão mais estratégica, cooperativa, participativa e solidária, e, conseqüentemente, de um gestor público com habilidades de negociação e sua capacidade de operar na tênue fronteira entre a técnica e a política, desenvolvendo ações voltadas para os problemas da democracia, da representação e da participação.

Diante do exposto, destaca-se a importância de estudos que enfoquem a ação gerencial em contextos específicos e sua relação com os universos simbólicos mais amplos, e que enfatizem as interpretações e pontos de vistas dos próprios atores sociais. Envolve, em suma, a inserção de uma abordagem que privilegie a compreensão da ação humana e de seus significados mais complexos e profundos, partindo-se de uma noção de subjetividade cuja idéia não seja somente aquilo inerente à interioridade das pessoas, ou seja, não só a um “eu” individual, mas também a um “nós” em uma perspectiva intersubjetiva (JUNQUILHO 2004).

Neste sentido, as representações sociais, as quais correspondem a um conceito que permite desnudar o simbólico em um dado contexto (CAVEDON, 2008), apresentam-se como uma base teórica com grande potencial de contribuição aos estudos relativos à ação gerencial, principalmente no que tange ao seu universo simbólico. Afinal, as representações sociais proporcionam a compreensão de um dado universo em suas ambigüidades, suas complementaridades, oposições, contradições. Enfim, permitem entender como os cursos de ação escolhidos estão atravessados pelo imaginário e como podem interferir no âmbito das decisões pragmáticas a serem tomadas, interconectando o material ao imaterial e possibilitando lidar com a complexidade social e organizacional, a partir de uma postura mais compreensiva, interpretativa. Além disso, segundo Waiandt e Junquillo (2005), as representações sociais interagem, como num ciclo, com a ação dos gestores, convergindo para uma influência mútua que deveria ser mais conhecida, uma vez que ajudaria a compreender melhor a dinâmica gerencial da organização.

Notadamente no setor público, o qual tem sido invadido pela ideologia gestonária, desenvolvida sob a ótica da lógica empresarial, esse tipo de abordagem é de significativa importância, pois permite uma visão mais contextualizada da gestão pública, possibilitando, dessa forma, a emergência de modelos gerenciais mais próximos às suas peculiaridades.

Sendo assim, o presente estudo versa sobre a construção de representações sociais no âmbito de uma organização, mais especificamente àquelas relacionadas à gestão, e que se incorporam aos discursos e práticas gerenciais. Dessa forma, busca elucidar elementos simbólicos atinentes à ação gerencial no contexto estudado, bem como relacioná-los com representações circulantes na sociedade.

A organização em questão é o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MP-RS), órgão da administração pública direta, pertencente ao Sistema de Justiça² e que vem sofrendo profundas transformações desde a nova formatação institucional assumida a partir da Constituição de 1988, onde suas atribuições foram em muito ampliadas. A instituição passou a atuar, além da área criminal, na defesa dos interesses difusos e coletivos – meio ambiente, patrimônio público e cultural, direitos do consumidor, etc. –, na defesa da constitucionalidade e no controle da probidade administrativa. Assumiu, dessa forma, o papel de defensor da sociedade, uma vez que foi designado ao zelo das principais formas do interesse público.

Essas novas prerrogativas e atribuições que começaram a ser reconhecidas, associadas às tradicionais atribuições do Ministério Público, passaram a ter prioridade na definição do caminho futuro da instituição, visando consolidar o seu posicionamento diante da realidade social (AXT, 2003). Assume o Ministério Público, então, o papel de órgão agente, de defensor ativo e espontâneo do interesse social.

Assim, no período pós-constituente, a principal tarefa do Ministério Público foi sua afirmação e consolidação em face às novas prerrogativas, bem como sua estruturação de forma que pudesse atender adequadamente às novas atribuições e às expectativas da sociedade. Para tanto, a instituição começou a ser melhor aparelhada, com investimentos na infra-estrutura física e de informática, além do aumento e qualificação do seu quadro de membros e servidores, prevalecendo, entre as administrações do Ministério Público, a percepção de que era preciso dotar a instituição de condições estruturais para bem

² O fato do Ministério Público pertencer ao Sistema de Justiça não significa que este faça parte do Judiciário. O Ministério Público é uma instituição dotada de autonomia administrativa e financeira e que não se vincula a nenhum dos três poderes de governo. Alguns teóricos, como, por exemplo, Lyra (1989, p. 15) apontam que o Ministério Público se apresenta com a figura de um verdadeiro poder do Estado: “Se Montesquieu tivesse escrito hoje o *Espírito das Leis*, por certo não seria tríplice, mas quádrupla, a Divisão dos Poderes. Ao órgão que *legisla*, ao que *executa*, ao que *julga*, um outro órgão acrescentaria ele — o que *defende* a sociedade e a lei, perante a justiça, parta a ofensa de onde partir, isto é, dos indivíduos ou dos próprios poderes do Estado”.

desempenhar as diversas atribuições que lhe foram outorgadas pela Constituição Federal de 1988 (AXT, 2003).

Neste sentido, o MP-RS, a fim de dar conta das novas e complexas atribuições, vem apresentando um expressivo crescimento em termos de quadro de pessoal e de estrutura administrativa. No período decorrido entre os anos 2000 e 2010 a quantidade de servidores cresceu em torno de 270%, passando de 560 a 2084, bem como o número de membros (Procuradores e Promotores de Justiça) aumentou em aproximadamente 20%, de 548 para 654. Além disso, o número de sedes próprias cresceu em mais de 570%, passando de apenas 22 para 149, e o orçamento da instituição que era de 160 milhões no ano 2000, atualmente é de 583 milhões (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Em decorrência do aumento no quadro de pessoal e da maior complexidade na estrutura organizacional houve uma multiplicação dos cargos gerenciais na instituição, principalmente em seus órgãos de Administração, grande parte destes ocupados por membros, que tem por função assessorar o Procurador-Geral de Justiça na gestão da instituição. Mas mesmo nas Promotorias de Justiça, onde são exercidas basicamente atividades finalísticas, a coordenação das atividades tornou-se necessária, criando-se a figura do “Coordenador de Promotoria”, recentemente transformada em “Diretor de Promotoria”, função ocupada por um Promotor de Justiça, sendo este eleito por seus pares (no caso de existir mais de um Promotor na Comarca), por período determinado. Afinal, os Promotores de Justiça, que antes trabalhavam sozinhos em suas Comarcas (AXT, 2003), situadas em salas nas dependências dos Foros, agora possuem sedes próprias e uma equipe de servidores para apoiar suas atividades. Neste sentido, os membros do MP-RS, além de suas funções habituais na execução das atividades-fim, acabam por atuar, mesmo que temporariamente, como gestores na instituição.

A partir da percepção dessa situação, foi criado no ano de 2005 o Programa de Formação de Gestores de Promotorias de Justiça, com o objetivo de apresentar noções aos membros do MP-RS quanto aos diversos aspectos da gestão, a fim de que estes possam usufruir das ferramentas e demais programas de gestão que a instituição já implementa (RIO GRANDE DO SUL, 2005). Até o momento, já foram capacitados 139 Promotores de Justiça e 2 Procuradores de Justiça, com a previsão de lançamento de novos módulos em 2011.

Ademais, em virtude do crescimento institucional, aliado a maior complexidade das demandas sociais, a instituição tem investido na implantação de novos mecanismos de gestão, com vistas a melhorar a coordenação das atividades, bem como aumentar sua eficiência e efetividade institucional. Assim, desde 1999, o planejamento estratégico vem sendo utilizado como ferramenta na gestão institucional e, de forma mais recente, estão sendo adotados mecanismos para sua gestão estratégica e de projetos, além da gestão por processos. Também, está em andamento um processo de descentralização administrativa, com o propósito de dar mais autonomia aos gestores, principalmente em questões relativas ao orçamento, além de possibilitar maior participação na gestão da instituição.

Por fim, cabe salientar que o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), criado a partir da emenda constitucional nº. 45, e responsável pelo “controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros” (BRASIL, 2004), vem num esforço paulatino de cobrança por resultados e transparência, incentivando a adoção de ferramentas de gestão no âmbito do Ministério Público brasileiro. Assim, o Ministério Público como um todo passa por um processo de profissionalização da sua gestão, alavancado pelo CNMP, sendo que o MP-RS é considerado uma instituição de vanguarda nesta questão, em virtude dos programas de gestão que vêm implantando nos últimos anos.

Percebe-se, dessa forma, que há uma tendência de expansão das práticas gerencialistas não só no MP-RS, mas no âmbito do Ministério Público brasileiro. É necessário, então, refletir sobre esses processos vêm ocorrendo, ou seja, de que modo a instituição vem absorvendo essas técnicas e ferramentas de gestão, grande parte advindas do setor privado, e contextualizando-as (ou não) às suas peculiaridades.

Outra questão importante a considerar é como os membros do Ministério Público estão incorporando o papel de “gerente”, uma vez que agora pesam sobre sua responsabilidade, além da política institucional, a gestão de pessoas, do orçamento, de projetos, dentre outras. Isso passa pela identificação de como esse grupo social, cuja base de formação é essencialmente jurídica, absorve os saberes das “Ciências da Administração” e os incorpora em seu universo simbólico e em suas práticas gerenciais cotidianas. Saberes estes que, muitas vezes, já fazem parte do “senso comum” de nossa sociedade gestonária (GAULEJAC, 2007), circulando entre os grupos sociais e sendo re-significados por estes.

Portanto, a questão norteadora do presente estudo é: *Como representações sociais circulantes na sociedade relacionadas à gestão são incorporadas aos saberes e práticas gerenciais de membros do MP-RS que possuem função de coordenação?*

Sendo assim, o objetivo geral da pesquisa é compreender como se formam representações sociais em um grupo específico – os membros do MP-RS que possuem função de coordenação – a respeito de um fenômeno tão complexo como a gestão que, de certa forma, vem moldando a sociedade contemporânea. Para tanto, tem-se como objetivos específicos:

- 1- Identificar e descrever os programas de gestão que foram implantados no âmbito do MP-RS, além das principais noções de gestão difundidas, contemplando-se o programa de formação gerencial e os novos modelos de gestão introduzidos na instituição;
- 2- Identificar e analisar as significações atribuídas pelos membros-coordenadores do MP-RS à gestão e ao contexto de sua prática;
- 3- Compreender a relação das noções de gestão formalmente difundidas com as significações da gestão nas representações sociais dos membros-coordenadores.

A relevância do estudo se encontra no processo de elucidação de elementos simbólicos relacionados à ação gerencial, considerando sua relação com a dinâmica organizacional e o contexto mais amplo. Cabe destacar ainda que, à medida que a organização em estudo passa por um processo de transformação com vistas à “profissionalização” de sua gestão, torna-se um campo propício para o estudo das representações sociais, uma vez que estas correspondem a conceitos dinâmicos que são re-significados pelos grupos no decurso de sua interação e práticas sociais. Somando-se ao fato desta organização ser pública e não possuir uma tradição em gestão, na ótica empresarial do termo, é possível que sejam desvendados novos significados para este fenômeno, atualmente muito identificado com a lógica da iniciativa privada, abrindo-se caminho para a descoberta de outras formas de se gerir.

Para que o leitor possa acompanhar o desenrolar da construção pretendida, no capítulo seguinte são apresentadas as teorizações relativas ao fenômeno estudado – gestão e gerência – e às representações sociais, base teórica que sustenta o presente estudo.

No terceiro capítulo, por sua vez, é realizada uma descrição mais detalhada da organização pesquisada, sendo apresentados o histórico e delineamento institucional do Ministério Público, suas funções e organização administrativa, bem como é descrito o processo de estruturação do MP-RS no pós-constituinte.

Logo após, no quarto capítulo, são demonstrados os procedimentos metodológicos da presente pesquisa, ou seja, o delineamento de sua estratégia, os sujeitos pesquisados, além das técnicas de coleta e análise de dados utilizadas. Ademais, são explicitadas as limitações do estudo em questão.

Já no quinto e sexto capítulos, são realizadas, respectivamente, a descrição e análise dos principais programas de gestão implementados no âmbito da organização pesquisada, destacando-se as noções de gestão difundidas, e, em seguida, no sétimo capítulo, são desnudadas as significações da gestão nas representações sociais dos membros-coordenadores do MP-RS.

No oitavo capítulo, as noções difundidas e as significações dos membros-coordenadores são relacionadas, como forma de compreender sua influência no processo de formação e/ou re-significação das representações sociais sobre a gestão, sendo, por fim, no nono capítulo, apresentadas as considerações finais da referida pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Considerando os objetivos do presente estudo, a revisão teórica foi norteadada por referências relacionadas aos temas gestão e gerência, bem como relativas às representações sociais, bases teóricas desta pesquisa. Todavia, para que se possa compreender melhor as relações entre os elementos teóricos abordados e da sua contribuição para a pesquisa, foi elaborado um Mapa Conceitual, conforme exposto na Figura 1.

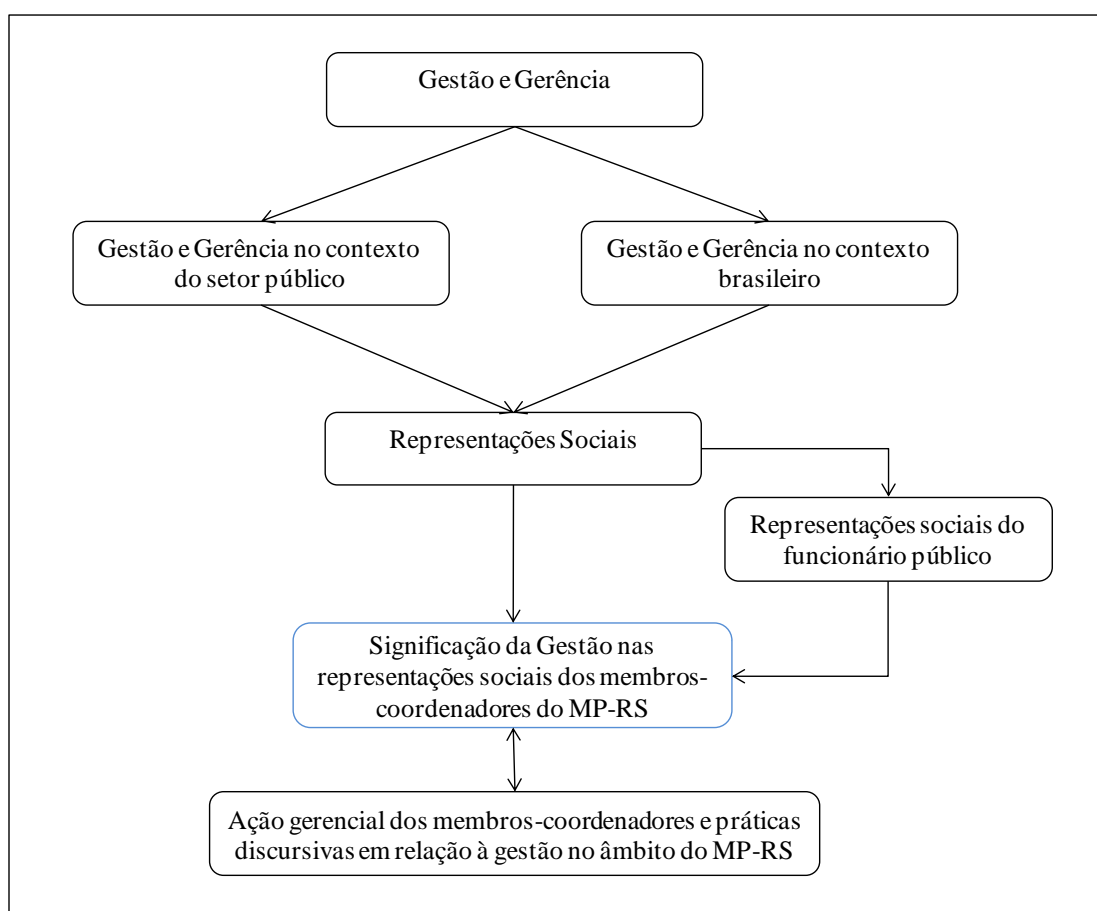


Figura 1 - Mapa Conceitual do referencial teórico da pesquisa

Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, o Mapa Conceitual parte dos temas Gestão e Gerência, objeto de estudo desta pesquisa, sendo apresentadas suas principais concepções, desde o surgimento do pensamento administrativo, até os seus elementos conceituais, os quais são oriundos das teorias organizacionais e das diversas abordagens relacionadas à atividade gerencial. Essas concepções de gestão e gerência se originam basicamente no meio empresarial e ultimamente vem sendo transpostas para outros tipos de organizações, como as do setor público. Todavia,

essa transposição não ocorre sem problemas, uma vez que o setor público possui suas peculiaridades, o que afeta diretamente a prática gerencial neste contexto. Ademais, sendo a gestão uma prática social, ela é influenciada pelo contexto cultural da sociedade onde é exercida. Desse modo, são elucidados alguns traços da cultura brasileira que, de certa forma, moldam a atuação dos gestores de nosso país.

A teoria das representações sociais, por sua vez, permite descortinar os aspectos simbólicos relacionados à gestão no contexto estudado e sua relação com o imaginário social contemporâneo, onde o ideário da gestão ocupa posição proeminente e que, em grande parte, é permeado por representações estereotipadas do funcionário público. Desta forma, considera-se que o respectivo referencial dá o suporte necessário para que sejam desvendadas as significações da gestão nas representações sociais dos membros-coordenadores do MP-RS, objetivo da presente pesquisa, as quais influenciam sua ação gerencial e suas práticas discursivas, bem como são re-significadas por estas.

2.1 AS PRINCIPAIS CONCEPÇÕES SOBRE A GESTÃO E A GERÊNCIA

Segundo Drucker (2008), a palavra “gestão” é extraordinariamente difícil de definir, pois tanto indica uma função, como também as pessoas que a desempenham; denota uma classe e posição social, mas também é uma disciplina e campo de estudo. O fato de possuir tantas possibilidades de significação indica que a gestão é um fenômeno que está imbricado na vida social, representando funções e práticas específicas, com significações atribuídas às pessoas que as executam, bem como os simbolismos decorrentes das relações sociais que as engendram.

Todavia, não existem práticas, nem relações sociais, sem atores. Assim, não é possível pensar em gestão sem tratar daqueles que a personificam: os gerentes ou gestores. Neste sentido, a presente seção permeará as principais concepções relacionadas à gestão e à gerência. Para tanto, parte do surgimento do pensamento administrativo, sendo este considerado uma expressão da consolidação da lógica de mercado e das estruturas burocráticas na sociedade moderna. E, em seguida, são apresentadas as diferentes concepções

da gestão nas teorias administrativas, bem como as principais abordagens existentes nos estudos sobre a gerência.

2.1.1 O surgimento do pensamento administrativo como expressão da lógica burocrática

A burocracia, tal como é conhecida atualmente, se desenvolveu a partir de diversos elementos, tais como: a racionalização do direito, por meio de ordenamentos jurídicos escritos de forma hierárquica e lógica, em substituição ao antigo direito baseado nas tradições e costumes não escritos (direito medieval); a centralização do poder do Estado devido às melhorias geradas nas comunicações e nos transportes entre as várias regiões; o predomínio da racionalidade técnica com o surgimento e o desenvolvimento das indústrias; e, a consolidação da sociedade de massa (MOTTA; VASCONCELOS, 2008).

Desse modo, o pensamento administrativo se origina da consolidação da estrutura burocrática no processo de modernização da sociedade. O processo de modernização retrata a substituição progressiva da economia feudal, baseada na autoridade tradicional da nobreza, dos senhores feudais e das autoridades religiosas e patriarcais, por uma economia industrial baseada na autoridade racional-legal, “tipo ideal” que representa o fundamento das organizações burocráticas (WEBER, 2004).

A autoridade racional-legal, segundo Motta e Vasconcelos (2008), é a autoridade baseada em regras e normas estabelecidas por um regulamento reconhecido e aceito pelos membros de uma dada comunidade. Neste sentido, os autores destacam que a ordem jurídica atua determinando as competências, direitos e deveres de cada função, sendo a autoridade imposta pela obediência a esses ordenamentos. Sendo assim, “obedece-se à ordem impessoal, objetiva e legalmente instituída e aos superiores por ela determinados, em virtude da legalidade formal de suas disposições e dentro do âmbito da vigência destas” (WEBER, 2004, p. 141).

Para Weber (1971), são categorias fundamentais da autoridade racional-legal: uma organização contínua de cargos, os quais são delimitados por normas; uma área específica de competência, como parte de uma sistemática divisão do trabalho, além da atribuição ao

responsável da necessária autoridade para o desempenho das funções; o princípio da hierarquia como base para a organização dos cargos, onde cada cargo inferior se encontra sob o controle e a supervisão do superior; a especialização e o preparo técnico como critério para investidura no cargo.

O modelo burocrático descrito por Weber (1971) define, portanto, os atributos da organização racional-legal, estando estes voltados para garantir a divisão do trabalho entre os participantes, a hierarquia, a existência de regras gerais de funcionamento, a separação entre a propriedade pessoal e organizacional, e a seleção de pessoal com base em qualificações técnicas. Neste sentido, o modelo se propõe a reger os agrupamentos sociais por meio de regras, estatutos, regulamentos, documentação, obediência hierárquica, formalidade e impessoalidade.

Sendo assim, a autoridade racional-legal, baseada na obediência e regras específicas que tendem a perdurar ou são mudadas de acordo com procedimentos bem estabelecidos, é compatível com uma atividade econômica que propõe investimentos de longa duração, estando mais adaptada às mudanças sociais de sua época e ao surgimento da sociedade industrial de massas.

Pois uma vez que a administração burocrática é por toda parte – *ceteris paribus* – a mais racional do ponto de vista técnico-formal, ela é pura e simplesmente inevitável para as necessidades de administração das massas (de pessoas e de objetos). Só existe escolha entre a “burocratização” e a “diletantização” da administração, e o grande instrumento de superioridade da administração burocrática é o conhecimento profissional, cuja indispensabilidade absoluta está condicionada pela moderna técnica e economia de produção de bens (WEBER, 2004, p. 146).

Neste sentido, “a burocracia é uma estrutura organizacional que permite a coordenação da atividade humana para a realização de objetivos comuns dentro de uma perspectiva de longo prazo” (MOTTA; VASCONCELOS, 2008, p. 3). Desse modo, conforme os autores, a burocracia busca organizar, de forma segura, os esforços cooperativos organizacionais, com cada pessoa detendo uma função especializada. Além disso, tem por objetivo discernir o que é pessoal, privado e familiar e o que é do trabalho, o qual é visto como um local público onde se dá a atuação dos indivíduos. Representa, assim, uma forma organizacional que tenta impedir a ocorrência de arbitrariedades, conflitos entre pessoas e grupos e excessos no uso do poder.

Surgem, portanto, em decorrência do processo de modernização da sociedade, novas concepções administrativas baseadas na lógica burocrática, ou seja, no uso de regras para realizar o controle das atividades humanas, com vistas ao aumento da produtividade e à geração de lucros na sociedade industrial (MOTTA; VASCONCELOS, 2008).

Vale ressaltar que Ramos (1983) aponta que tanto a sociedade em geral, como também alguns estudiosos, atribuem à burocracia características que a tornam inapta para desenvolver processos inovadores. Entretanto, o autor destaca que a burocracia não é nem positiva, nem negativa, sendo seus atributos refletidos pelo meio social. Porém, segundo Bergue (2009), vem ocorrendo nos últimos tempos uma transição neste “tipo ideal” de burocracia, com a ocorrência de novos fenômenos, como por exemplo, a introdução de novas técnicas gerenciais mais flexíveis, e que se convencionou denominar de modelo pós-burocrático. Paes de Paula (2005, p. 95), todavia, sustenta 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”. Dito isso, na próxima seção são apresentadas as principais concepções existentes em relação à gestão dentro do campo das teorias administrativas.

2.1.2 As concepções da gestão nas teorias administrativas

As diferentes concepções existentes sobre a gestão acompanharam o processo de evolução das teorias subjacentes ao pensamento administrativo ao longo de sua história. Desse modo, na seqüência são apresentadas, sinteticamente, algumas das principais concepções associadas à gestão considerando as teorias administrativas, partindo-se da Administração Científica de Taylor até as visões mais contemporâneas.

Sendo assim, na Administração Científica a ênfase da gestão recai no aumento da eficiência produtiva das indústrias, a partir da introdução de métodos científicos na produção, de um planejamento prévio e meticuloso das tarefas e no treinamento e controle sistemático dos trabalhadores, conforme argumenta Taylor (1982), seu precursor. Na visão de Taylor (1982), a organização e a administração devem ser estudadas e tratadas cientificamente, sendo que a improvisação e o empirismo, que marcavam as indústrias da época, deveriam ceder lugar ao planejamento e à ciência.

Já na teoria clássica, o foco desloca-se para a estrutura que a organização deveria possuir para ser eficiente. Desse modo, há ênfase na definição de funções, por meio da divisão do trabalho e especificação das linhas de autoridade e responsabilidade (FAYOL, 1981). A administração, para Fayol (1981), é pautada por princípios gerais, ou seja, princípios universais e maleáveis que se adaptam a qualquer tempo, lugar ou circunstância, quais sejam: divisão do trabalho, autoridade e responsabilidade, disciplina, unidade de comando, unidade de direção, subordinação dos interesses individuais aos gerais, remuneração do pessoal, centralização, cadeia escalar, ordem, equidade, estabilidade do pessoal, iniciativa e união do pessoal.

Desta forma, pode-se dizer que a gestão surge como um conjunto de técnicas de aplicabilidade universal, como vistas a gerar “ordem”, de modo que se possibilite o alcance dos resultados pretendidos, sendo sua abordagem prescritiva e pautada no alcance da máxima eficiência.

Somente a partir da teoria das Relações Humanas é que a gestão passa a focar o elemento humano, em virtude dos resultados dos experimentos em *Hawthorne*, conduzido pelo psicólogo industrial Elton Mayo, os quais demonstraram a importância dos grupos informais no trabalho e na obtenção de produtividade (HOMANS, 1975). Portanto, o relevo dado ao homem dentro do grupo, a análise das organizações como sistemas sociais, a importância atribuída aos valores humanos e a discussão de um novo conceito de autoridade contribuíram para que se desse um sentido novo à administração e ao papel dos gerentes (WAHRLICH, 1986). Estes novos conhecimentos, entretanto, acabaram sendo utilizados mais como instrumentos de manipulação do que de humanização da administração, sendo que as pessoas continuaram a ser consideradas apenas como meras peças para o atingimento dos resultados organizacionais.

Paralelamente, com o advento dos chamados estudos Neoclássicos, manteve-se a abordagem prescritiva da gestão, surgindo diversos autores, dentre os quais Drucker (2006), que buscaram reafirmar e atualizar os postulados clássicos propostos por Fayol (1981). Todavia, esse movimento caracteriza-se por uma forte ênfase nos aspectos práticos da Administração, pelo pragmatismo e busca de resultados concretos e palpáveis, muito embora não abandone os conceitos teóricos. Além disso, desloca o foco da eficiência, até então

considerada a principal finalidade da administração, para a eficácia, com ênfase no alcance de objetivos e resultados organizacionais.

E, com o surgimento da teoria dos sistemas, a gestão, que até então era focada nos aspectos internos da organização, passa a se preocupar também com seus aspectos externos, enfatizando a necessidade de integração entre o todo e as partes e com o sistema maior de atuação organizacional. Porém, com o aumento da instabilidade no ambiente de atuação das organizações, percebe-se que não há uma fórmula pronta ou uma melhor maneira de administrar, uma vez que esta depende da combinação dos fatores internos e externos aos quais as organizações estão sujeitas, surgindo a teoria da contingência, que enfatiza a adaptabilidade constante (MOTTA; VASCONCELOS, 2008).

Essas teorias, de certa forma, resumem a evolução científica do conceito da gestão, que apresenta como ponto comum o estabelecimento de formas de controle com a finalidade de alcançar resultados. Ademais, surgem neste período evolutivo as teorias críticas, as quais procuram demonstrar os aspectos ideológicos subjacentes à prática da gestão, bem como seus aspectos perversos em relação à vida humana como, por exemplo, evidenciado nos trabalhos de Tragtenberg (1974), Pàges (1987), Enriquez (1997), dentre outros.

Gaulejac (2007), seguindo essa vertente crítica, considera que a gestão é um sistema de organização do poder que, sob uma aparência objetiva, operatória e pragmática, representa uma ideologia dominante de nosso tempo. Na sua visão, a gestão não é um mal em si, sendo totalmente legítimo organizar o mundo, racionalizar a produção, preocupar-se com a rentabilidade, desde que tais preocupações tenham por finalidade melhorar a vida social e as relações humanas. Assim, denuncia que certo modo de gestão tem invadido a sociedade, a qual se apresenta como eficaz e de perfeito desempenho, mas que longe de tornar a vida mais fácil, ela põe o mundo cada vez mais sob pressão. Essa ideologia, oriunda do meio empresarial, ultrapassa seu universo de origem, refletindo-se não apenas em outros tipos de organizações, como o setor público e as organizações sem fins lucrativos, como também passa a reproduzir seus valores nas relações sociais, delimitando os contornos de uma sociedade gestonária.

2.1.3 As principais abordagens nos estudos sobre a gerência

Os estudos sobre a atividade gerencial, na visão de Raufflet (2005), podem seguir dois caminhos: uma perspectiva normativa e dedutiva que se concentra naquilo que o gerente deve ser e fazer para alcançar os objetivos organizacionais; e uma abordagem indutiva e focada naquilo que o gerente realmente faz, partindo do seu cotidiano de trabalho.

Para o autor, grande parte dos estudos sobre gerência segue uma perspectiva normativa, enfatizando técnicas, ferramentas, regras que recaem sobre a atividade gerencial, que têm mais a ver com a questão do que deve ser um gerente “eficaz” do que com a questão do que realmente faz o gerente no seu cotidiano (RAUFFLET, 2005). Nesta abordagem, a gerência é percebida como algo eminentemente técnico, racional, sistemático e com aplicabilidade universal. Isso se deve, na visão do autor, à tradição praxeológica sobre a qual se fundou o ensino de administração.

Assim, na vertente racional, sistemática, tomando por base sua experiência pessoal, Fayol (1981) propôs as regras gerais da administração, sendo que o administrador é aquele que tem por função planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar pessoas sobre uma unidade de comando. O sentido de planejar é prever o futuro e estabelecer um plano de ação; organizar representa construir a estrutura material e humana do empreendimento; coordenar significa harmonizar as atividades e esforços de modo que as atividades sejam realizadas de acordo com as regras estabelecidas e as ordens expressas; comandar é obter o melhor proveito possível do pessoal; e, controlar, consiste em verificar se tudo ocorre de acordo com o plano adotado, as ordens dadas e os princípios admitidos (FAYOL, 1981).

Já Barnard (1979), aponta que uma organização passa a existir quando há pessoas aptas a se comunicarem entre si, que desejam contribuir com sua ação para a realização de um propósito comum. Neste sentido, entende que as funções do executivo são prover um sistema de comunicação, de forma a manter a disposição em cooperar e assegurar a contínua integridade do propósito da organização. Sendo assim, a gerência é uma atividade especializada que mantém a organização em operação e as suas funções tem por finalidade perpetuar o esforço cooperativo.

Ademais, Drucker (2002) estabelece que o trabalho do gestor é composto de cinco operações básicas: fixar objetivos, ou seja, determinar as metas de cada área e como alcançá-las; organizar, que relaciona-se com a divisão do trabalho e designação dos responsáveis; motivar e comunicar-se com as pessoas; mensurar e avaliar resultados; e, formar as pessoas, inclusive a si mesmo. Dessa forma, aponta a necessidade de o gestor ter capacidade de tomar decisões eficazes, sendo que, para tanto, precisa estar apto para antever o futuro, renovar-se constantemente e gerenciar a si mesmo (DRUCKER, 2006).

Cabe mencionar que, principalmente a partir de Drucker, a gestão e os gerentes começaram a se popularizar, ocasionando uma proliferação de novos “gurus” da gestão, demonstrando suas fórmulas de sucesso de como bem gerir uma organização. Assim, surgem representações dos gerentes como um “grande homem”, uma pessoa que possui sentido e essência de direção, alguém que infunde seus valores pessoais e profissionais em toda a organização; um empreendedor e promotor da inovação; um tomador de decisões-não programadas, em um ambiente complexo e incerto; ou um líder eficaz, detentor de certos traços de personalidade (RAUFFLET, 2005).

Na visão de Raufflet (2005), isso pode provocar um curto-circuito na análise dos fenômenos organizacionais – destacando-se, neste ponto, o trabalho dos gerentes – e expor representações mutiladas daquilo que se passa no seu cotidiano. Segundo o autor, uma das problemáticas destas pesquisas é de significativa importância, uma vez que o formato e o conteúdo dos programas de formação gerencial decorrem, em grande medida, da forma de representar os gerentes nos estudos sobre gestão. Assim, uma representação empobrecida de suas atividades pode levar a conteúdos de formação pouco adaptados às necessidades dos gerentes.

Como alternativa a estes estudos, está a abordagem que foca o cotidiano dos gerentes. Estes estudos se caracterizam por pensar o trabalho gerencial a partir dos comportamentos e das atividades cotidianas dos gerentes, tendo em comum uma perspectiva indutiva e empírica. Assim, as teorias prescritivas são preteridas em prol de teorias baseadas em observações minuciosas das jornadas dos gerentes.

Raufflet (2005) destaca os estudos de três pioneiros da escola das atividades cotidianas: Carlson (1951), Sayles (1964) e Stewart (1967). Esses estudos convergiram em

duas principais constatações: primeiro, parece que os gerentes passam grande parte de seu tempo falando e escutando, sendo que raramente ficam mais de 30 minutos sozinhos, sem interrupções; por fim, esses estudos demonstram que as atividades dos gerentes são fragmentadas e comportam uma diversidade de aspectos numa jornada de trabalho.

Mais tarde, Mintzberg confirmaria estes resultados, a partir de suas pesquisas realizadas entre 1960 e 1970, e publicadas no livro *The nature of managerial work*, em 1973, cujo resultado fundamentou uma reformulação dos papéis e funções dos gerentes. Desse modo, a tarefa do executivo pode ser descrita em termos de vários papéis ou conjuntos organizados de condutas que compreendem: papéis interpessoais (representante da organização, líder, contato); papéis informacionais (monitor, disseminador e porta-voz); e papéis decisórios (empreendedor, alocador de recursos, resolvidor de conflitos e negociador).

Além disso, Mintzberg (1986) contribuiu no sentido de desfazer a imagem romântica do trabalho executivo, demonstrando que alguns mitos sobre suas atividades não resistem ao exame minucioso dos fatos:

- **Mito 1:** *O executivo é um planejador sistemático e reflexivo.*

Realidade: os estudos comprovam que os executivos trabalham num ritmo incansável e suas atividades se caracterizam pela brevidade, variedade e descontinuidade. Os gerentes estão firmemente orientados para a ação, não apresentando inclinação para atividades de reflexão.

- **Mito 2:** *O verdadeiro executivo não executa tarefas de rotina.*

Realidade: Além de se ocuparem com exceções, o trabalho administrativo envolve uma série de atividades rotineiras, incluindo rituais e cerimônias, negociações e o processamento de pequenas informações que ligam sua organização ao meio ambiente.

- **Mito 3:** *Os principais executivos necessitam de informações agregadas, que podem ser melhor obtidas por meio de um sistema formal de informações gerenciais.*

Realidade: Os executivos preferem o contato verbal, principalmente telefonemas e reuniões.

- **Mito 4:** *A administração é, ou pelo menos está se transformando rapidamente, em ciência ou profissão.*

Realidade: Os executivos – em suas tarefas de organizar o tempo, processar informações, tomar decisões, dentre outras – utilizam basicamente de sua intuição e

capacidade de julgamento, o que inviabiliza que se especifique o que estes devem aprender. Assim, estes não exercem uma ciência, uma vez que esta implica no desenvolvimento de processos ou programas sistematicamente determinados.

Por fim, Mintzberg (1986) aponta que os gerentes parecem ser incapazes de decidir sobre a utilização de seu próprio tempo, que é dividido em função de seus deveres e obrigações, sobre os quais exercem controle limitado. Ademais, segundo o autor, os gerentes interagem, servindo de pontes entre suas organizações e as redes exteriores a elas.

Cabe destacar que estes estudos, com exceção de Drucker (2002; 2006), compõem o que Tonelli (2005) considera como abordagens clássicas sobre a gerência, as quais são sintetizadas no Quadro 1. Ressalta-se, também, que a autora incluiu os estudos de Kotter (1982) e Hales (1986) no rol das abordagens clássicas.

Abordagem	Autor	Resultados Obtidos
Prescritiva	Fayol - 1916	Planejar, organizar, dirigir, coordenar, controlar.
	Barnard - 1938	Facilitar a conciliação de posturas conflitantes, adaptação das pessoas ao processo de cooperação, tomar decisões, inculcar o senso moral.
Descritiva: análise das agendas	Carlson - 1951	Atividade dos gestores é fragmentada.
	Stewart - 1967	Os executivos usam o tempo em: reuniões, telefonemas e outras atividades sociais.
Descritiva: observação etnográfica	Sayles - 1964	Os gestores trabalham sozinhos, delegam, supervisionam e cobram resultados.
Descritiva: observação direta de 5 gestores, durante 5 semanas	Mintzberg - 1973	Os gestores não conseguem escapar de seu trabalho, levam trabalho para casa e tendem a continuar pensando em trabalho no seu tempo livre; há variedade e descontinuidade em suas atividades; a pressão no trabalho nem sempre permite planificação, por isso, procuram se adaptar às situações; gestores têm trabalho rotineiro e preferem a ação direta ao invés do trabalho de reflexão.
Descritiva	Kotter - 1982	Os gestores, em paralelo às suas atividades profissionais, buscam atingir objetivos pessoais e, para isso, formam uma rede de relacionamentos que lhes serve de suporte.
Descritiva e analítica: revisão das pesquisas	Hales - 1986	Estudos tratam do trabalho dos gestores, mostram a distribuição do tempo de trabalho, as interações e os elementos informais presentes.

Quadro 1 - Abordagens clássicas sobre a gerência

Fonte: adaptado de Tonelli (2005, p. 22).

Reed (1984), por sua vez, aponta três perspectivas de análise que podem ser identificadas nos estudos sociológicos sobre gestão nas últimas décadas: a) *técnica*, onde a gestão é percebida como instrumento tecnológico neutro e racional que objetiva o alcance de resultados coletivos, preestabelecidos e não atingíveis sem sua aplicação, destacando-se, nesta visão, as estruturas racionais formalizadas de sistemas de controle, capazes de garantir eficiência sobre a coordenação das ações humanas; b) *política*, onde a gestão é concebida como um processo social, dando-se ênfase à questão do conflito de interesses entre grupos nas organizações, caracterizando-se o ambiente no qual os resultados são buscados como que de grandes incertezas; e, c) *crítica*, onde a gestão é vista como um mecanismo de controle social atrelada a imperativos de ordem econômica, impostos pela ordem capitalista de produção, sendo que os estudos nesta perspectiva procuram enfatizar as contradições da gestão organizacional como, por exemplo, o papel da gestão na regulação de conflitos entre capital e trabalho, dentre outros.

Contudo, para Reed (1984), os três tipos de abordagens configuram problemas tais como: a não contemplação, nos modelos de análise, de uma proposta que integre na mesma perspectiva as idéias de contexto institucional, estrutura organizacional e comportamento gerencial; a ênfase dos estudos, ora no determinismo das estruturas, ora na ação humana estratégica, como se fossem posições mutuamente excludentes. Assim, propõe uma abordagem que possa integrar os níveis institucional, organizacional e comportamental da gestão, de forma a possibilitar as intersecções entre a ação gerencial, a dinâmica da organização e o contexto macroestrutural.

Neste contexto, Aktouf (2005) propõe uma “ruptura”, no sentido de se passar a aceitar a existência de linhas de análise divergentes e quase infinitas sobre o que faz o gerente, explorá-las meticulosamente e fazer dialogar alguns numerosos estudos dessas linhas. Trata-se de “ver a administração e o trabalho do gestor de outra forma, além da simples e eterna questão da multiplicação do dinheiro, para os fazedores de dinheiro, elaborando a hipótese explícita de que ‘aquilo que é bom para eles, é bom para todos’” (AKTOUF, 2005, p. 21). Desse modo, aponta a necessidade de uma ruptura com a modernidade, uma ruptura com a razão instrumental, uma ruptura com a exclusão do campo administrativo dominante de categorias como família, gênero, subjetividade, senso estético, dentre outras.

Já Davel e Melo (2005) atentam para a importância de se ter cautela ao falar sobre o trabalho gerencial, de forma que seja possível distinguir o pensamento gerencial, tal como é produzido e reproduzido pelos teóricos, da prática experimentada diariamente por aqueles que se ocupam das atividades de gerência. Para os autores, o trabalho do gerente compõe-se de uma dinâmica contínua em sua atuação nas atividades cotidianas, mas envolve também: a interação com seus subordinados, pares e superiores; a simbolização da realidade social da qual faz parte; e, a dominação que exerce e a que está sujeito. Tudo isso desencadeia uma assimilação por meio do aprendizado ou pela somatização do estresse. Além disso, os gerentes não estão apenas sujeitos a um ritmo concreto de atividades, uma vez que mobilizam recursos para agir a partir dos repertórios de símbolos, códigos e imagens que lhes são oferecidos por sua cultura (DAVEL e MELO, 2005). Assim sendo, é necessário que se explore a ação gerencial não apenas naquilo que lhe é genérico, mas também nas suas particularidades e singularidades.

Por fim, é importante considerar o contexto onde a gestão é praticada. Harow e Willcocks (1990) afirmam que aquilo que se constitui como funções adequadas de gestão em uma organização específica, dependem de uma série de influências, tais como fatores contextuais, estruturais, características organizacionais, dentre outras, visão esta que contrapõe a noção amplamente difundida do caráter universal da gestão.

Nesta linha, estudos apontam a influência da cultura nacional nas organizações e na forma como são gerenciadas (MOTTA, 1997; FREITAS, 1997; JUNQUILHO, 2004). Outros, por sua vez, indicam que características organizacionais influenciam no modo de gestão, como a cultura (HANDY, 2006) e a estrutura (MINTZBERG, 2009). Ademais, o fato de a organização pertencer ao setor público ou privado representa um fator que também impacta significativamente na sua gestão (HAROW; WILLCOCKS, 1990; PAES DE PAULA, 2005).

2.2 A GESTÃO E A GERÊNCIA NO CONTEXTO DO SETOR PÚBLICO

O setor público, que em geral se insere na lógica da burocracia weberiana, vem sendo invadido, nas últimas décadas, pelas práticas gerencialistas oriundas do setor privado, como consequência do *boom do management* no século XX. Conforme Paes de Paula (2005, p. 22),

“uma vez que a administração de empresas assumiu uma posição hegemônica na produção de conhecimento administrativo, a administração pública vem se mantendo subordinada aos seus princípios e recomendações”. Bergue (2009), por sua vez, entende que o esforço na absorção de tecnologias de gestão exógenas ao setor público é influenciado principalmente pela crença na superioridade e eficiência dos modelos gerenciais produzidos na esfera privada.

Além disso, essa visão se deve também ao caráter universalista que tem sido imprimido à gestão, onde são definidos princípios, funções básicas, capazes de serem aplicados em qualquer tipo de organização. No dizer de Drucker (2008, p. 39),

Gestão é um órgão de uma instituição; e a instituição, seja uma empresa ou um serviço público, é, por sua vez, um órgão da sociedade, existente para fazer contribuições específicas e de exercer determinadas funções sociais. Gestão, portanto, não pode ser definida ou entendida - e muito menos praticada - exceto em termos de suas dimensões de desempenho e das exigências de desempenho sobre estas. As tarefas de gestão são a razão de sua existência, os determinantes do seu trabalho, e os fundamentos da sua autoridade e legitimidade.

A gestão, neste caso, poderia ser vista como uma reação ao burocratismo que se impregnou na administração pública e a desviou de suas finalidades (DRUCKER, 2008). Essa visão vem sustentando a premissa de que é necessário substituir o sistema burocrático, até então predominante nas organizações públicas, pelo gerencial, oriundo da lógica empresarial. Segundo Paes de Paula (2005), a tentativa de adaptar e transferir os conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público começou a se tornar preponderante a partir da década de 1970, principalmente pelas iniciativas empreendidas no Reino Unido e Estados Unidos, mas atingiu seu auge na década de 1980, com a emergência do *new public management*.

Como consequência, há também uma nova expectativa quanto à atuação do gestor público, no sentido deste deixar de ser um administrador burocrático, ou seja, um mero cumpridor de deveres, apegado às regras formais, um planejador metódico e adepto da autoridade formal, para tornar-se um gestor empreendedor, criativo, adaptado às mudanças, apto à gestão de pessoas e focado nos resultados (JUNQUILHO, 2000; 2004).

Alguns autores, a exemplo de Harow e Willcocks (1990), entretanto, tem criticado a visão universal do gestor, enfocando a necessidade de se vislumbrar os contextos desta prática

e, no caso do setor público, suas peculiaridades de gestão, recomendando cautela na importação das práticas gerencialistas oriundas do setor privado.

Desta forma, na visão de Harow e Willcocks (1990), existem diferenças profundas na atuação de gestores públicos e privados, que advém das peculiaridades dos seus setores. Segundo as autoras, os gestores públicos possuem mais restrições estruturais, seu trabalho é influenciado por uma maior diversidade de influências externas informais, há uma maior expectativa quanto à probidade e controle de suas ações, além de uma maior imprecisão e intangibilidade dos resultados a alcançar. Portanto, não é a melhor solução transpor os valores da gestão empresarial para o setor público, mas sim buscar mecanismos que mais se ajustem ao *ethos* do serviço público.

No contexto brasileiro a situação não é diferente. A Reforma Administrativa do Aparelho do Estado de 1995 seguiu os preceitos dos movimentos gerencialistas, delineando como contornos da nova administração pública:

(1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com pouco níveis hierárquicos ao invés de piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a *posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento ao cidadão, ao invés de auto-referida (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 11-12).

Neste sentido, conforme argumenta Junquilha (2000; 2004), a administração pública gerencial tem como uma de suas plataformas de base a substituição do chamado administrador burocrático por aquele identificado como “novo gerente”. Todavia, na visão do autor, essa transformação proposta se situa em uma perspectiva “objetivista” que desconsidera os contextos sócio-histórico-culturais da gestão, não sendo ditas em que condições essas mudanças vão acontecer, “partindo-se da premissa que a passagem dos moldes burocráticos para o gerencial ocorre de forma homogênea e linear” (JUNQUILHO, 2004, p. 142).

Para Junquilha (2005), existe um ator social concreto que se ocupa do trabalho gerencial no setor público e que precisa ser mais bem conhecido, a partir de uma investigação científica que seja capaz de identificar e compreender os significados de suas práticas cotidianas e que, por sua vez, caracterizam suas ações gerenciais. É possível perceber, pelo

estudo realizado por Junquilha (2000; 2004) com gerentes do setor público de um estado brasileiro, que estes não se enquadram nem como burocratas, nem como “novos gerentes”, mas como um tipo híbrido entre estes dois modelos, sendo suas práticas ancoradas na realidade cultural brasileira.

Assim, ao destacar a lógica própria da administração pública, Paes de Paula (2005), defende não só o desenvolvimento de técnicas de gestão adequadas às suas particularidades, como uma formação específica para os gestores públicos. Na sua percepção, a prática e o ensino da administração pública vêm seguindo os mesmos parâmetros da formação dos gerentes de empresas, sendo necessário, portanto, que sejam revistos a fim de atender às peculiaridades deste setor. Neste sentido, o gestor público precisa ser preparado para operar na tênue fronteira entre a técnica e a política, em um ambiente complexo com múltiplos atores sociais, com vistas a promover, de forma participativa e democrática, o bem-estar social. Afinal, em sua opinião, “ao imitar a administração do setor privado, a nova administração pública posterga a elaboração de idéias, modelos e práticas gerenciais que atendam às especificidades do setor público” (PAES DE PAULA, 2005, p. 101).

2.3 A GESTÃO E A GERÊNCIA NO CONTEXTO BRASILEIRO

A cultura nacional, segundo Motta (1997), possui uma grande influência nos estilos administrativos dos indivíduos, provocando uma série de diferenças nas formas de atuação organizacionais. Neste sentido, vários são os estudos que relacionam as características da cultura brasileira às ações administrativas no âmbito das organizações (MOTTA, 1997; FREITAS, 1997; PRATES e BARROS, 1997; MARTINS, 1997; JUNQUILHO, 2000; 2004).

Conforme Junquilha (2000), a gestão das organizações brasileiras, notadamente no setor público, vem se definindo historicamente pela influência de propriedades estruturais características da cultura brasileira. Desse modo, uma vez que se pretende elucidar os elementos simbólicos relacionados à gestão e à ação gerencial de uma organização pública de nosso país, é necessário levantar, mesmo que sinteticamente, alguns traços característicos da cultura brasileira que podem exercer influência sobre as significações atribuídas.

Todavia, como os estudos que relacionam as características culturais brasileiras à ação organizacional são bastante diversos, tomou-se por base os “traços brasileiros” propostos por Freitas (1997) que, na visão do autor, representam os mais nitidamente influentes no âmbito organizacional, conforme descrito no Quadro abaixo.

Traço	Características-chave
Hierarquia	<ul style="list-style-type: none"> • Tendência à centralização do poder dentro dos grupos sociais • Distanciamento nas relações entre diferentes grupos sociais • Passividade e aceitação dos grupos inferiores
Personalismo	<ul style="list-style-type: none"> • Sociedade baseada em relações pessoais • Busca de proximidade e afeto nas relações • Paternalismo: domínio moral e econômico
Malandragem	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidade e adaptabilidade como meio de navegação social • Jeitinho
Sensualismo	<ul style="list-style-type: none"> • Gosto pelo sensual e pelo exótico nas relações sociais
Aventureiro	<ul style="list-style-type: none"> • Mais sonhador do que disciplinado • Tendência à aversão ao trabalho manual ou metódico

Quadro 2 - Traços brasileiros e características-chave

Fonte: adaptado de Freitas (1997, p. 44).

Sendo assim, a hierarquia origina-se das nossas primeiras relações sociais, as quais surgiram com base na força de trabalho do escravo, gerando uma estratificação social e rígida hierarquização dos atores, estabelecendo-se uma grande distância entre senhores e escravos (FREYRE, 2006). Além disso, a família patriarcal, núcleo do sistema agrário no Brasil, também foi a grande colonizadora de nosso país, a qual estabeleceu uma centralização do poder na figura do patriarca, fixando a idéia da normalidade do poder, da respeitabilidade e da obediência irrestrita. Esta minoria social fez prevalecer preferências por laços afetivos, marcando nossa sociedade, a vida pública e todas nossas atividades. Esta família patriarcal nos forneceu um modelo que regula as relações entre governantes e governados, conferindo a centralização de poder nas mãos dos primeiros e a subordinação dos segundos. Conforme Barros e Prates (1997), a sociedade brasileira tem criado uma cultura de concentração de poder, baseada na hierarquia/subordinação, sendo que o “manda quem pode, obedece quem tem juízo” ou o “você sabe com quem está falando?”, refletem ângulos importantes dessa cultura.

Neste sentido, a hierarquia relaciona-se ao personalismo, que também tem suas raízes em nosso passado patriarcal e colonial, sendo uma herança do escravismo senhorial e agrário

(HOLANDA, 1995). Para DaMatta (1983), nossa sociedade é focada na pessoa e não no indivíduo, e, portanto, as relações pessoais representam um elemento estrutural marcante de nossa cultura. Desse modo, sua unidade básica é a relação, ou seja, o que vale não é a figura do cidadão, mas a rede de relações estabelecida pelas pessoas (DAMATTA, 1983). Ainda, segundo o autor, a relação perverte e cria variações da cidadania, hierarquizando e estabelecendo níveis de proximidades do centro do poder.

Holanda (1995), por sua vez, define o personalismo como sendo o privilégio do culto à pessoa, desprestigiando regras e condutas impessoais e universais que estejam fora das relações familiares. Além disso, a amabilidade, a hospitalidade e a generosidade, que caracterizam traços identificadores do caráter brasileiro, dão origem ao “homem cordial” (HOLANDA, 1995). Para o autor, esse “homem cordial” surge dos vínculos formados pelo “coração”, no âmbito da intimidade, do privado e familiar, mas não se confunde com bondade ou generosidade, e sim com afetividade e emotividade.

Freitas (1997) destaca, também, que muito dessas relações patriarcais coloniais sobreviveram em nossas relações de trabalho atuais. Assim o paternalismo, tão comumente encontrado em nossas organizações, surge do processo em que o superior controla o subordinado e dá ordens, ao mesmo que também lhe agrada e protege.

Já a malandragem, está relacionada ao fato de nos depararmos com leis ou situações universais que ignoram nossa personalidade e, para tanto, apelamos para as relações e para as intimidades (FREITAS, 1997). Ou seja, é uma forma de sobreviver, é uma saída intermediária para o impasse entre o impessoal e o pessoal (DAMATTA, 1983). Desse modo, representa a nossa capacidade de adaptação, de buscarmos soluções originais, de sermos flexíveis, dinâmicos, espertos e dificilmente sermos enganados. O malandro, neste sentido, seria um mestre na arte do “jeitinho”, que se caracteriza como uma forma intermediária entre o certo e o errado, e entre o “pode” e o “não pode”. Para Barbosa (1992), o jeitinho é uma forma “especial” de se resolver um dado problema ou situação difícil ou proibida; ou uma solução inovadora para alguma emergência, seja por meio da transgressão de algum regramento ou norma preestabelecida, seja pela conciliação, esperteza ou habilidade. Desta forma, segundo a autora, o jeitinho surge como uma característica importante da cultura brasileira.

O sensualismo, entretanto, está ligado ao fato de que nossas relações interpessoais, além de afetivas e próximas, serem também carregadas de um sensualismo afetivo, ou seja, o brasileiro coloca em suas relações uma boa dose de sensualismo e malícia como modo de circulação social, de forma a obter o que almeja mais facilmente (FREITAS, 1997). Gostamos do contato próximo, das falas carinhosas e de trocas de olhares, sendo que nossas conversas cotidianas trazem em suas entrelinhas certo teor de malícia, de sensualismo.

O traço aventureiro, por sua vez, remete à característica do brasileiro ter seu foco voltado para perspectivas de proveito material que dêem retorno a curto prazo (FREITAS, 1997). Assim, ao defrontar-se com um obstáculo no decorrer de um projeto mais ambicioso, transforma-o em trampolim, sempre buscando o caminho menos trabalhoso. O autor destaca, ainda, nossa aversão ao trabalho manual e tendência de nos apegarmos com facilidade à ociosidade.

Por fim, considerando as características nacionais, além das já citadas, e que têm influência no setor público brasileiro, destacam-se o patrimonialismo (FAORO, 2001; MARTINS, 1997) e o formalismo (RAMOS, 1983). O patrimonialismo, para Martins (1997), pode ser definido sinteticamente como a confusão entre o que é público e o que é privado, sendo que o modelo de gestão pública centralizado e patrimonialista resulta da transposição do Estado português para a colônia. Desse modo, o acesso aos cargos públicos, à época imperial, era baseado no paternalismo, favoritismo e bacharelismo. Assim, a sociedade brasileira foi formada a partir de uma forte presença do patrimonialismo, caracterizado pela ação do privado sobre o público, com uma camada dirigente que atua em nome próprio, servida dos instrumentos políticos derivados de sua posse do aparelhamento estatal (FAORO, 2001).

Já o formalismo, para Ramos (1983), decorre da gestão burocrática na administração pública brasileira, que é marcada pela dissociação, na prática, daquilo que se diz em relação ao que é efetivamente feito. Neste sentido, a burocracia representa o domínio, por excelência, do “jeitinho”, tendo em vista a rigidez da organização burocrática brasileira (BARBOSA, 1992).

Sendo assim, a partir da exposição dos traços culturais que influenciam a prática da gestão no contexto brasileiro e do seu setor público, é finalizada a exposição sobre os temas

gestão e gerência, objetos deste estudo, sendo que na seção seguinte são apresentadas as teorizações sobre as representações sociais, base teórica que sustenta a presente pesquisa.

2.4 AS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS

Representar é um processo fundamental da vida humana que subjaz ao desenvolvimento da mente, do *self*, das sociedades e das culturas (JOVCHELOVITCH, 2008a). Neste sentido, à medida que os sujeitos sociais interagem em um determinado contexto social, estes produzem saberes ao construírem representações de si mesmos, sobre o mundo e sobre o “outro”. Assim, “a representação social vincula-se à ordem do simbólico, de modo que determinadas coisas (materiais e imateriais) vão ter significados diferentes dependendo da cultura do grupo social no qual ganham significação” (CAVEDON, 2005, p. 11). Portanto, a representação social corresponde a um conceito que permite descortinar o simbólico em um dado contexto social.

Segundo Farr (1995), existem duas vertentes principais que norteiam os estudos sobre “representações sociais” no âmbito da Psicologia Social. A primeira, desenvolvida na América do Norte, propõe a individualização da Psicologia Social e tem como um dos seus principais representantes F. H. Allport, cuja vertente positivista repousa historicamente em Comte e cuja teorização enfatiza o comportamentalismo. A segunda corrente, desenvolvida na França, tem em Serge Moscovici o seu principal representante e consiste na socialização da Psicologia Social, sendo Durkheim seu ancestral histórico.

De fato, o conceito de representação social tem sua origem na idéia de “representação coletiva” proposta por Durkheim, em um esforço realizado pelo autor em separar a perspectiva individual da social, refletindo sua preocupação, na época, em delimitar o campo de atuação dos sociólogos. As representações coletivas referem-se precisamente a crenças, sentimentos e idéias habituais homogeneamente compartilhados em uma comunidade, sendo pré-estabelecidas em relação aos indivíduos – pela tradição, costumes e história – e aceitas sem discussão (JOVCHELOVITCH, 2008a). Em suma, são definidas como formas estáveis de compreensão coletiva, com o poder de obrigar e que servem para integrar a sociedade como um todo (DUVEEN, 2009).

Ao analisar as formas de apreensão da realidade nas sociedades complexas, Moscovici (2009) recupera o conceito de Durkheim, mas adota outro caminho, uma vez que estava preocupado em explorar a variação e diversidade das idéias coletivas nas sociedades modernas e, no seu entender, as representações coletivas prendiam-se à dinâmica mais estática das sociedades primitivas. Dessa forma, propõe o conceito de representação social, pois enquanto as representações coletivas são fruto do consenso obtido no âmbito social, “as representações sociais surgem da instabilidade do social, da diversidade de idéias presentes no mundo moderno” (CAVEDON, 2005, p. 12). Essa mesma diversidade revela a falta de homogeneidade dentro das sociedades modernas, em que as diferenças refletem uma distribuição desigual de poder e geram uma heterogeneidade de representações, que emergem a partir dos pontos de tensão.

Moscovici (2009) chama a atenção para o fato de que se vive em um mundo que privilegia a ciência behaviorista, defendendo que o estudo das representações deve ir além de tal visão, de forma a perceber o ser humano enquanto ele tenta conhecer e compreender as coisas que o circundam e tenta resolver os enigmas centrais de sua própria existência. No dizer do autor:

Quando estudamos representações sociais nós estudamos o ser humano, enquanto ele faz perguntas e procura respostas ou pensa, não enquanto ele processa a informação, ou se comporta. Mais precisamente, enquanto seu objetivo não é comportar-se, mas compreender. (MOSCOVICI, 2009, p. 43).

De acordo com o autor supracitado, as representações sociais possuem basicamente duas funções:

a) convencionalizam os objetos, pessoas e acontecimentos, dando-lhes uma forma definitiva, a partir da sua localização em uma determinada categoria e sua colocação gradual como um modelo de determinado tipo, distinto e partilhado por um grupo de pessoas. Nenhum indivíduo está livre dos efeitos de condicionamentos anteriores que lhes são impostos por suas representações, linguagem ou cultura, de forma que vê apenas o que as convenções subjacentes lhe permitem ver, além de, na maioria das vezes, permanecer inconsciente dessas convenções. Por meio de algum esforço, é possível se tornar consciente do aspecto convencional da realidade e então escapar de algumas exigências que ela impõe em suas percepções e pensamentos. Todavia, há que se ter presente que essa liberdade não é assim tão constante, razão pela qual os indivíduos não conseguem se libertar totalmente das

convenções ou de todos os preconceitos. As representações constituem, então, para o indivíduo, um tipo de realidade.

b) são prescritivas, ou seja, se impõem sobre os indivíduos como força irresistível. Essa força é uma combinação de uma estrutura que está presente antes mesmo do indivíduo começar a pensar e de uma tradição que decreta o que deve ser pensado.

Além disso, interessado em identificar o lugar que as representações ocupam em uma sociedade pensante, Moscovici (2009) apresenta uma distinção entre universos consensuais e reificados. No universo consensual, a sociedade apresenta-se como criação visível, contínua, permeada por sentido e finalidade, onde o ser humano é a medida de todas as coisas. No universo reificado, a sociedade transforma-se em um sistema de entidades sólidas, básicas, invariáveis, que são indiferentes à individualidade e não possuem identidade. Em suma, todas as coisas são, aqui, a medida do ser humano. Essa sociedade é vista como um sistema de diferentes papéis e classes, sendo seus membros considerados desiguais. Sendo assim, as ciências são os meios pelos quais nós compreendemos o universo reificado, enquanto as representações sociais tratam com o universo consensual.

Neste sentido, as representações sociais são elementos formadores do universo consensual de uma sociedade pensante, na qual as pessoas – vistas como iguais e livres – fazem uso desta linguagem de imagens e palavras que se tornaram comuns através da difusão de idéias. Assim, “pessoas e grupos criam representações no decurso da comunicação e da cooperação” (MOSCOVICI, 2009, p. 41). Uma vez criadas, todavia, elas adquirem vida própria, ou seja, circulam, se encontram, se atraem e se repelem, dando oportunidade ao surgimento de novas representações, enquanto velhas representações desaparecem. Dessa forma, as representações surgem e circulam pela sociedade, caracterizando-se como *sensu comum*. Segundo Moscovici (2009, p. 45),

[...] as pessoas e grupos, longe de serem receptores passivos, pensam por si mesmos, produzem e comunicam incessantemente suas próprias e específicas representações e soluções às questões que eles mesmos colocam. Nas ruas, nos bares, escritórios, hospitais, laboratórios, etc., as pessoas analisam, comentam, formulam “filosofias” espontâneas, não oficiais, que têm um impacto decisivo em suas relações sociais, em suas escolhas, na maneira como eles educam seus filhos, como planejam seu futuro etc. Os acontecimentos, as ciências e as ideologias apenas lhes fornecem o “alimento para o pensamento”.

As representações sociais são, portanto, teorias do senso comum que, ao serem internalizadas, permitem a organização da realidade. Desse modo, “as representações sociais são, pois, entidades concretas, realidades em si mesmas, conjuntos de saberes e práticas que constituem e ocupam o espaço vital e simbólico, no qual nos movemos, pensamos, falamos e somos levados a agir” (GUARESCHI, 2007, p. 34). Neste sentido, “a finalidade de todas as representações é tornar familiar algo não-familiar, ou a própria não-familiaridade” (MOSCOVICI, 2009, p. 54). No dizer do autor:

Em seu todo, a dinâmica das relações é uma dinâmica de familiarização, onde os objetos, pessoas e acontecimentos são percebidos e compreendidos em relação a prévios encontros e paradigmas. Como resultado disso, a memória prevalece sobre a dedução, o passado sobre o presente, a resposta sobre o estímulo e as imagens sobre a realidade (MOSCOVICI, 2009, p. 55).

Todavia, como Moscovici (2009) aponta, representar não é um ato simples, requerendo mecanismos que transformem palavras não-familiares, idéias ou seres, em termos usuais, próximos e atuais. Para a familiarização com o que parece novo, torna-se necessário colocar em funcionamento dois mecanismos de um processo de pensamento baseado na memória e em conclusões passadas (MOSCOVICI, 2009): a ancoragem e a objetivação.

A ancoragem é justamente o processo que transforma algo estranho e perturbador em integrante do nosso sistema de compreensão da realidade, ao compará-lo com objetos e idéias que já dominamos. Refere-se, portanto, à inserção orgânica do que é estranho no pensamento constituído, ou seja, o desconhecido é ancorado em representações já existentes (SPINK, 1993). Desse modo, tem por finalidade classificar, nomear, encontrar um lugar e até mesmo sujeitar o “não familiar”, implicando, na maioria das vezes, também um juízo de valor.

A objetivação, por sua vez, consiste na incorporação definitiva do objeto ao quadro de referências simbólicas do sujeito, no momento em que passa a constituir uma categoria particular (MOSCOVICI, 2009). Consiste, desta forma, em descobrir a qualidade icônica de um idéia, reproduzir um conceito em uma imagem, transformando uma abstração em algo material, concreto. Conforme Spink (1993), este processo implica três etapas: a descontextualização da informação por meio de critérios normativos e culturais; a formação de um núcleo figurativo, ou seja, de uma estrutura que reproduz de maneira figurativa uma estrutura conceitual; e, finalmente, a naturalização, que corresponde à transformação destas imagens em elementos da realidade.

Nesta perspectiva, Jovchelovitch (2008a) aponta que nossa compreensão do que é lógico ou ilógico na vida social está indissociavelmente ligado àquilo que nos é familiar ou não familiar. Assim, nós compreendemos bem o que faz parte do nosso contexto cultural e tendemos a não compreender adequadamente o que não é. Isso realça a variabilidade dos sistemas de saber, uma questão que emerge do fato dos processos representacionais, que se encontram na base de todo o conhecimento, serem contexto-dependentes. Essa preocupação com a relação entre saber e contexto social, segundo a autora, vem desde as origens da teoria, pois a pesquisa de Moscovici sobre a recepção da psicanálise centrou-se precisamente sobre como um sistema de saber – a psicanálise – se transforma na medida em que se desloca do seu contexto de produção e penetra em diferentes ambientes sociais.

Ademais, as representações sociais são também uma forma de conhecimento prático, ou seja, além da função cognitiva de familiarização com a novidade, possuem uma funcionalidade social, no sentido de orientar condutas e comunicações, e afetiva, como mecanismo de legitimação e proteção das identidades sociais de um determinado grupo (SPINK, 1993).

Seguindo essa noção, Bauer (2008) faz referência ao que ele denomina “imunização cultural”. A partir dessa argumentação, as representações sociais refletem a produção cultural de uma comunidade, que tem como um de seus objetivos resistir a conceitos, conhecimentos e atividades que ameaçam destruir sua identidade. Desse modo, a absorção de uma nova idéia passa por um ato de criação ao ser incorporada por um grupo, de sorte que nem a idéia tida como nova permanece igual ao que foi esboçado pela fonte original e nem o sistema que a absorve fica inalterado. Assim, tem-se que, para esse autor, a re-apresentação, pelos leigos, de um conceito elaborado ao nível da ciência, ao contrário de ser fruto dos ruídos de comunicação, corresponde a um fator de criatividade e de diversidade, e como tal deve ser considerado.

As representações sociais pretendem, portanto, diminuir as angústias dos indivíduos ao se depararem com objetos e situações novos e inusitados, oferecendo-lhes parâmetros para comparar a novidade com referenciais simbólicos que lhes foram introduzidos através do contato social (CAVEDON, 2005). A partir das práticas sociais surgem re-elaborações simbólicas que visam a redirecionar as ações que, por sua vez, irão fomentar outras representações. Segundo Cavedon (2005, p. 14), “tal circularidade revela a dinamicidade do

social que, ao mesmo tempo em que permite a estabilidade, pode colocá-las em xeque devido aos novos juízos compartilhados”. Neste sentido, a teoria das representações sociais, toma como ponto de partida a diversidade dos indivíduos, atitudes e fenômenos, em toda a sua estranheza e imprevisibilidade. Seu objetivo é descobrir como indivíduos e grupos podem construir um mundo estável, previsível, a partir de tal diversidade (MOSCOVICI, 2009).

Entretanto, apesar das representações serem estruturas fundamentalmente dinâmicas, o seu estudo empírico tem frequentemente revelado a sua concomitância com conteúdos simbólicos mais estáveis (SPINK, 1993). Assim, para Spink (1993), as representações sociais são tanto uma expressão de permanências culturais, como também são o *locus* da multiplicidade, da diversidade e da contradição.

Isso se deve ao fato de haver uma complementaridade entre o social e o individual, pressuposto da teoria das representações sociais de Moscovici, que permeia sua vertente de trabalho no âmbito da Psicologia Social. Na sua visão, “não existe sujeito sem sistema nem sistema sem sujeito”, sendo que “o papel das representações partilhadas é o de assegurar que sua coexistência é possível” (MOSCOVICI, 2008, p. 12). Esses pressupostos vão ao encontro das idéias de Farr (2008, p. 52), que advoga que a Psicologia Social está especificamente interessada na relação entre o indivíduo e a sociedade e, portanto, ela perde sua vitalidade se um dos pólos dominar o outro.

Para Jovchelovitch (2008a), a representação emerge como uma estrutura que media sujeito-outro-objeto, ou seja, envolve sujeitos em relação a outros sujeitos e a ação comunicativa que circunscreve e configura suas relações na medida em que se engajam no processo de dar sentido a um objeto ou a um conjunto de objetos. Desse modo, “o trabalho da representação é multifacetado e se move incessantemente do individual para o social e do social ao individual, constituindo-se, deste modo, em foco privilegiado para a compreensão dos fenômenos psicossociais” (JOVCHELOVITCH, 2008a, p. 70).

Além disso, a autora destaca que as representações emergem no espaço público, ou seja, fora do indivíduo, porém, é essa mesma exterioridade que permite o desenvolvimento de sua identidade e a criação de símbolos dentro de uma relação de alteridade com os “outros”. No dizer da autora:

[...] não há possibilidade simbólica fora de uma rede de significados já constituídos. É sobre e dentro dessa rede que se dão os trabalhos do sujeito de re-criar o que já está lá. O sujeito psíquico, portanto, não está nem abstraído da realidade social, nem meramente condenado a reproduzi-la. Sua tarefa é elaborar a permanente tensão entre um mundo que já se encontra constituído e seus próprios esforços para ser um sujeito (JOVCHELOVITCH, 2008b, p. 78).

Spink (1993) também coaduna com essa noção, uma vez que considera a representação como uma construção de um sujeito social. Segundo a autora, este não é apenas produto de determinações sociais, mas também não é produtor independente, visto que as representações são sempre construções contextualizadas, sendo resultado das condições em que surgem e circulam.

Outro ponto importante é que as representações sociais se referem tanto a uma teoria quanto a um fenômeno. Como teoria, oferecem um conjunto de conceitos articulados que buscam explicar como os saberes sociais são produzidos e transformados em processos de comunicação e interação social. Enquanto fenômeno, referem-se a um conjunto de regularidades empíricas que compreendem as idéias, os valores e as práticas de comunidades humanas sobre objetos sociais específicos, bem como sobre os processos sociais e comunicativos que os produzem e reproduzem (JOVCHELOVITCH, 2008a).

Ademais, quanto ao método e às técnicas a serem empregadas no estudo das representações sociais, é importante citar as considerações tecidas por Moscovici (2009), Spink (2004) e Guareschi (2000).

Na visão de Moscovici (2009), a Psicologia Social precisa retornar ao método da observação, pois a experimentação já não dá mais conta dos fenômenos complexos que permeiam o universo social atual. Para o autor, a observação preserva algumas das qualidades do experimento ao mesmo tempo em que liberta de suas limitações. Todavia, em sua opinião, essa retomada da observação requer, igualmente, uma reaproximação com as demais ciências humanas. Outro aspecto abordado por Moscovici (2009) diz respeito à descrição que, no seu ponto de vista, deve ser valorizada, uma vez que as características da ciência em questão a exigem. Na sua concepção, somente uma descrição cuidadosa das representações sociais, bem como da sua estrutura e evolução, permitirá compreendê-las para que, em um segundo momento, mediante a comparação de tais descrições, seja possível buscar uma explicação para o fenômeno estudado.

Já Spink (2004), procura identificar as diferentes técnicas utilizadas visando ao desvendamento das representações sociais no âmbito da Psicologia Social. Para a autora, as representações sociais são um fenômeno complexo e possuem uma dupla face, podendo ser vistas como produto (como pensamento constituído ou campo estruturado) ou como processo (como pensamento constituinte ou núcleo estruturante). No dizer da autora:

A complexidade do fenômeno decorre da desconstrução, no nível teórico, da falsa dicotomia entre o individual e o coletivo e do pressuposto daí decorrente de que não basta apenas focar o fenômeno no nível intra-individual (como o sujeito processa a informação) ou social (as ideologias, mitos e crenças que circulam em uma determinada sociedade). É necessário entender, sempre, como o pensamento individual se enraíza no social (remetendo, portanto, às condições de sua produção) e como um e outro se modificam mutuamente (SPINK, 2004, p.89).

Para Spink (2004), enquanto produto, a pesquisa visa depreender os elementos constitutivos das representações – informações, imagens, opiniões, crenças etc. –, devendo ser analisadas com base no contexto onde emergem, circulam e se transformam. Na perspectiva de processo, a pesquisa volta-se à compreensão da elaboração e transformação das representações sob a força das determinações sociais, ou à compreensão do funcionamento e eficácia das representações na interação social. Além disso, segundo a autora, o contexto de produção/ circulação das representações sociais está presente nos estudos empíricos de duas formas: mediante o estudo de situações sociais complexas (instituições, comunidades, eventos) ou focalizando sujeitos, agentes, atores socialmente definidos (médicos, psicólogos, operários etc.).

Em relação às técnicas mais empregadas para a obtenção de dados, Spink (2004) aponta as seguintes: a) técnicas verbais, a forma mais comumente utilizada para acessar as representações sociais, com uma predominância das entrevistas abertas conduzidas a partir de um roteiro mínimo; b) questionários, que, apesar de não revelarem toda a riqueza proporcionada pela entrevista aberta, acabam se constituindo na única opção viável quando se trata de amostras grandes; e, c) associação livre a partir de um pequeno número de palavras-estímulo, técnica esta que se presta à análise multivariável. Entretanto, no seu entender, o estudo das representações sociais em situações complexas aproxima-se das etnografias ou da pesquisa participante em antropologia.

Por fim, Guareschi (2000) argumenta que as representações sociais se apresentam a partir de diferentes “modos” e “meios”. O modo tem a ver com a forma, o modelo, a maneira

como se apresenta uma representação, podendo ser hábitos e costumes, cognições individuais, comunicação formal e informal. Já o meio seria o canal, o veículo por meio do qual essa representação seria levada aos receptores, podendo configurar-se em textos (escritos), imagens (fotos), sons (músicas), ou baseados no movimento, na gesticulação, como se vê nos rituais. Dessa forma, aponta o autor, podemos perceber a importância e a necessidade de enfrentarmos e lidarmos com a pesquisa em representações a partir de muitos modos e meios.

Assim, diante das diferentes opções possíveis de pesquisa, Guareschi (2009) realça a profunda complexidade das representações sociais, indicando que elas possuem uma amplitude ingente, extremamente intrincada e detalhada. Desta forma, recomenda cuidado e humildade a todos que se arriscam num mergulho na compreensão destas representações. No dizer do autor, “todo fenômeno é sempre inacabado, imensurável, diria mesmo misterioso. Mistério não é algo que não se entenda: é algo do qual não se entende *tudo*.” (GUARESCHI, 2000, p. 255).

2.5 AS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DO FUNCIONÁRIO PÚBLICO

Segundo Veneu (1990), o funcionário público é figura frequente no universo cultural brasileiro e presença assídua nas criações de literatos, compositores de música popular, humoristas e caricaturistas. Para o autor, a música *Maria Candelária*, composta por Klecius e Armando Cavalcanti e lançada no carnaval de 1952, exemplifica o estereótipo que tem, historicamente, caracterizado o funcionário público: “*Maria Candelária é alta funcionária [...], a uma vai ao dentista, às duas vai ao café, às três vai à modista, às quatro assina o ponto e dá no pé, que grande vigarista ela é!*”. Outro estereótipo bastante citado na pesquisa de Veneu (1990) sobre as representações sociais do servidor público é a do Barnabé, típico funcionário público de baixo escalão, sempre com um terno preto surrado, uma gravatinha “vagabunda” e que passa o dia lendo jornal e tomando cafezinho. Ou então, deixa o paletó na cadeira e sai, voltando na hora de assinar o ponto.

Todavia, comparando os dois estereótipos acima citados, a “alta funcionária” e o “funcionário de pequeno escalão”, o referido autor ressalta que embora diferentes quanto à capacidade de consumo (enquanto uma “vai à modista”, o outro usa “terno preto surrado”),

estes compartilham de um elemento comum básico na sua definição: “apesar de possuírem um emprego, nenhum dos dois trabalha efetivamente, substituindo o trabalho por rituais formais, como assinar o ponto e pendurar o paletó” (VENEU, 1990, p. 7). A sentença final, porém, é dada pela irônica marchinha carnavalesca: no final das contas, são dois “vigaristas”, ou seja, pessoas que pretendem ganhar dinheiro sem trabalhar.

Assim, pode-se afirmar que, de uma forma ou de outra, o funcionário público sempre foi alvo de severas críticas por parte da sociedade, em virtude de ser caracterizado como o trabalhador que não trabalha, que compõe sua representação-matriz. Essas críticas, porém, intensificam-se, à medida que os valores de livre mercado, competição e eficiência passam a dominar a sociedade contemporânea, exigindo não apenas das empresas, mas de todo o tipo de organizações e de seus trabalhadores, que sejam produtivos, rentáveis e que atendam às necessidades dos “clientes”. Veneu (1990) pondera, no entanto, que não são apenas os “outros” que formam essa imagem do funcionário público, mas ele próprio a tem em mente, mesmo que seja para negá-la ou relativizar sua aplicação. Para Santos e Cavedon (2005), os servidores sabem da existência do estereótipo, mas vão além, buscando contradizê-lo com suas práticas de forma que eventuais colegas que se amoldam ao rótulo não comprometam o trabalho como um todo.

Cabe salientar, ainda, que Veneu (1990) considera, em sua pesquisa, como funcionário público todo trabalhador empregado pelo Estado nos níveis federal, estadual e municipal, seja na administração direta, seja nas autarquias e empresas de economia mista. Contudo, em virtude da diversidade interna da categoria, o autor a distingue em três grandes grupos: os funcionários da administração direta, com tarefas claramente mais burocráticas; os que trabalham nos chamados “serviços sociais” do Estado, como a saúde, educação e cultura; e, os empregados das empresas estatais, como os da área econômico-financeira.

Para Veneu (1990), os funcionários da administração direta parecem ser a categoria mais freqüentemente relacionada à representação-matriz, sendo que este grupo, muitas vezes, busca elaborar representações alternativas com vistas a alterar as características dessa matriz. Essas decorrem tanto dos esforços da cúpula estatal na formação de “elites” de funcionários, com ênfase na eficiência, dedicação exclusiva e aperfeiçoamento constante, como dos próprios funcionários que se esmeram individualmente em cumprir de fato as normas e regulamentos do serviço público, assumindo uma postura de “caxias”.

Já os empregados das empresas estatais e de órgãos ligados à política econômico-financeira do Estado frequentemente não se consideram como funcionários públicos, procurando, assim, se afastar da representação-matriz. Assim, neste grupo, Veneu (1990), pôde constatar duas formas de resposta à representação-matriz: a primeira ressalta nos funcionários das estatais os valores de eficiência, desempenho e mérito, associados à esfera do mercado; a segunda, por sua vez, associa o funcionário à empresa estatal e esta à defesa da nação, por meio do desenvolvimento de tecnologia nacional, em substituição à estrangeira.

Por fim, no grupo dos funcionários ligados aos “serviços sociais” do Estado, há uma auto-identificação como funcionário público, mas a representação-matriz é, neste caso, substancialmente alterada para a de “servidor público”, ou seja, alguém que presta serviços fundamentais à população. Para Veneu (1990), esta característica remete a uma idéia de vocação, definida por uma “missão social”.

A partir dessas considerações sobre as representações do funcionário público, cuja matriz circula na sociedade, pode-se compreender melhor um dos motivos da difusão das práticas gerencialistas no setor público que vem ocorrendo nas últimas décadas. À medida que prevalece no imaginário social que o setor público não funciona e que isso decorre basicamente pelo não trabalho e acomodação do funcionário público, apenas a adoção de lógicas oriundas do setor privado que prezem a competição, a eficiência e a meritocracia, poderão livrá-los dessa representação estereotipada. Todavia, a adoção destes mecanismos que oferecem uma esperança de superação ao “paradigma negativo” (VENEU, 1990, p.16) que o funcionário público parece possuir na cultura brasileira, pode acarretar prejuízos ainda maiores para sua imagem, em virtude de muitas vezes não atingirem os resultados esperados por não serem compatíveis com a lógica e peculiaridades do setor público.

3 DESVENDANDO O CONTEXTO DE PESQUISA

Para que haja uma maior compreensão acerca do contexto estudado, nas seções seguintes são apresentados o histórico e delineamento do Ministério Público enquanto instituição, suas funções e organização administrativa, sendo, por fim, descrito especificamente o MP-RS, levando-se em consideração o seu processo de estruturação a partir das novas prerrogativas constitucionais conquistadas, culminando nos dados relativos à sua organização atual.

3.1 HISTÓRICO E DELINEAMENTO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Inicialmente, a evolução do Ministério Público no Brasil seguiu os moldes do direito português, uma vez que, no processo de colonização, o país herdou notável profusão legislativa da metrópole (MAZZILLI, 2005).

Sendo assim, cabe mencionar que, desde o século XIV, já atuavam nos tribunais de Portugal os Procuradores da Coroa e da Fazenda e o Promotor de Justiça (AXT, 2006). Os Procuradores tinham prerrogativas de denúncia e imunidade, além da incumbência de garantir os interesses da Coroa e de proteger a jurisdição do direito régio, especialmente em relação a movimentos de usurpação dos juízes canônicos. Já o Promotor, tinha por atribuições fiscalizar o andamento dos processos, realizar investigações, decretar prisões e solturas, visitar as prisões, bem como encaminhar as apelações dos pobres e desvalidos.

No Brasil, com a instalação do Tribunal da Relação da Bahia, em 1609, as três funções foram fundidas em uma só, representando o marco histórico do exercício das funções do Ministério Público no país, embora este ainda não estivesse institucionalmente organizado (AXT, 2006).

Somente a partir Independência é que começam a ser traçados os primeiros contornos do Ministério Público no Brasil. A Constituição do Império, outorgada em 1824, previu genericamente a separação dos poderes, e o Código de Processo Criminal, promulgado em

1832, instituiu os Promotores de primeira instância no Brasil, sendo que estes eram então cidadãos leigos eleitos pelas Câmaras Municipais e nomeados pelo Presidente da Província, por meio de lista tríplice para um mandato de três anos (AXT, 2006). Com a Reforma Processual de 1841, passou-se a exigir para a nomeação dos Promotores Públicos a condição de “bacharéis idôneos”, sendo que estes passaram a exercer suas funções por tempo indeterminado (MAZZILLI, 2005).

Durante o período do Império, as Promotorias eram consideradas como uma espécie de estágio para o exercício da Magistratura ou para a carreira política nos Parlamentos. Muito embora o cargo fosse eminentemente político, alguns Promotores começaram a se opor às intervenções do Presidente da Província ou dos Magistrados na sua esfera de competência, em especial após a Reforma do Código de Processo Penal de 1871, que reforçou suas prerrogativas de denúncia (AXT, 2006). Além disso, foi a primeira vez que apareceu a expressão “Ministério Público” em um diploma legal brasileiro (RIO GRANDE DO SUL, 2004a).

Todavia, é após a Promulgação da República que o Ministério Público começa a organizar-se efetivamente como instituição. Na esteira da idéia federativa então instituída, a partir do Decreto n.º 848, de 11 de outubro de 1890, são lançadas as bases da organização judiciária da União, com a criação da Justiça Federal e do Ministério Público Federal (AXT, 2006). Além desse decreto, também é considerado como ponto de partida da organização institucional orgânica do Ministério Público no Brasil o decreto n.º 1.030, de 14 de novembro de 1890, que organizou a justiça na Capital Federal, sendo que o Ministério Público foi considerado, perante as justiças constituídas, “o advogado da lei, o fiscal de sua execução, o procurador dos interesses do Distrito Federal e o promotor da ação pública contra todas as violações do direito” (AXT, 2006, p. 94). Ambos os decretos foram redigidos pelo Ministro da Justiça Manoel Ferraz de Campos Salles, sendo por essa razão considerado o patrono do Ministério Público no Brasil (MAZZILLI, 2005; AXT, 2006).

A primeira Constituição republicana promulgada em 1891, no entanto, ainda não considerou o Ministério Público na condição de instituição, e sim apenas como um ofício, limitando-se a tratar do mister de Procurador-Geral (MENDONÇA, 2005). Apenas com o advento da Constituição Federal de 1934 que o Ministério Público foi formalmente contemplado na Carta Magna da Nação, sendo considerado “órgão de cooperação nas

atividades governamentais” (AXT, 2006, p. 114). Ademais, a Constituição determinou a organização do Ministério Público em todos os estados e territórios, além de estabelecer que seus membros deveriam ser nomeados mediante concurso público, e que teriam a garantia da estabilidade (RIO GRANDE DO SUL, 2004a).

Entretanto, com a instauração do Estado Novo houve retrocesso à organização ministerial, uma vez que, sob a Carta de 1937, as normas sobre o Ministério Público tornaram-se esparsas, sendo reafirmado o caráter da livre nomeação e destituição do Procurador Geral da República (MAZZILLI, 2005). Apesar dessa difícil conjuntura, alguns membros começaram a pleitear garantias ao exercício das funções, a organização da carreira, e a separação das funções de representante da sociedade das de mandatário do Poder Executivo (AXT, 2003).

É nesse período também que começam a surgir as Associações do Ministério Público no âmbito dos Estados como estratégia de fortalecimento da classe, culminando com a realização do primeiro Congresso Nacional do Ministério Público em 1941, na cidade de São Paulo, o qual representou um marco histórico para a evolução institucional. A partir desse congresso, cujos debates giraram em torno da independência do Ministério Público perante os demais poderes, da necessária unidade da classe, da ampliação das atribuições, da valorização e reconhecimento da função do Promotor de Justiça, da defesa dos interesses sociais, dentre outras questões, foram lançadas as bases para a efetivação das principais transformações da instituição nas próximas décadas (AXT, 2003).

Ademais, o Código de Processo Penal, que entrou em vigor em 1942, admitiu poderes requisitórios ao Ministério Público para determinar a instauração do inquérito policial e diligências, ou mesmo para obter documentos e informações, além de transformar em regra o princípio da titularidade ativa para a ação penal pública (MAZZILLI, 2005). Neste sentido, ampliou-se as atribuições da instituição na esfera penal.

Com o fim do Estado Novo e a promulgação da nova Constituição Federal em 1946, o Ministério Público recuperou o *status* que detinha na Carta de 1934, passando a ocupar um título próprio, além de avançar em alguns aspectos como, por exemplo, a previsão de sua organização em carreira (MAZZILLI, 2005). Já a Constituição de 1967 dispôs o Ministério Público na área de abrangência do Judiciário, sendo que a Emenda Constitucional outorgada

em 1969 transferiu o Ministério Público para o capítulo do Poder Executivo, acentuando, dessa forma, a subordinação do seu chefe ao Presidente da República e, na esfera estadual, aos governadores (AXT, 2006).

Percebe-se, no entanto, que até esse momento a evolução do Ministério Público caracterizou-se por avanços e recuos. É possível notar, também, que não se chegou a um consenso em como enquadrar a instituição em relação aos Poderes de Estado, sendo que ora aparece atrelada ao Judiciário, ora ao Executivo, e até mesmo como um órgão não vinculado a nenhum destes.

Contudo, a partir da década de 1970, uma nova face do Ministério Público começou a ser delineada. Graças à mobilização das Associações dos Ministérios Públicos, em 1973, emendas à Constituição permitiram a primeira abertura para que o Ministério Público crescesse como instituição na área cível, pois até então predominava a função criminal, sendo que ser promotor de justiça, para os leigos, representava ser acusador criminal (AXT, 2003). Com o novo estatuto processual, não só ampliaram-se as funções do Ministério Público na área cível, como também se tornou obrigatória sua intervenção como “fiscal da lei”, sob pena de nulidade do processo.

Porém, a década de 1980 foi, sem dúvida, a mais significativa para o delineamento institucional do Ministério Público. Houve, neste período, progressos legislativos expressivos, destacando-se a aprovação da primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, em 1981, onde a instituição passou a ter um perfil nacional mais uniforme, apresentando conceituação, princípios, funções, garantias, vedações, instrumentos e organização básica comuns (MAZZILLI, 2005). A referida lei também outorgou independência funcional aos Procuradores e Promotores, bem como, autonomia administrativa e financeira à Procuradoria-Geral de Justiça. Além disso, a edição da Lei da Ação Civil Pública, em 1985, foi considerada um dos marcos da evolução dos direitos de massas e da consolidação institucional do Ministério Público, uma vez que ampliou decisivamente sua participação na defesa dos interesse difusos da sociedade (RIO GRANDE DO SUL, 2004a).

Em 1986, antecipando o movimento constituinte, foi realizado, na cidade de Curitiba, o 1º Encontro Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações do Ministério Público. O documento produzido a partir do encontro, a Carta de Curitiba, permitiu

aproximar todas as lideranças em torno de uma proposta única para o Ministério Público, uma vez que a classe percebia a chance da consolidação institucional no processo constituinte que se aproximava (AXT, 2003). Além disso, possibilitou aprofundar a conscientização nacional sobre a necessidade de um novo perfil para a instituição:

Cada promotor recebeu uma cópia do documento. Cartazes foram distribuídos às Promotorias de todo país com os dizeres “*Procure o Promotor – o Promotor é seu defensor*”. Nas comarcas, procurou-se estimular o atendimento ao público, incentivando os promotores a investir nos aspectos sociais da atuação, de forma a transcender a atuação parecerista ou de propositura de ação. A exemplo do que já era feito por muitos membros do interior do Rio Grande do Sul e em São Paulo, pretendia-se estimular uma integração mais efetiva do Promotor com os problemas da comunidade, pois muitos deles poderiam ser encaminhados independentemente da propositura da ação judicial (AXT, 2003, p. 169).

Sendo assim, a década de 1980 foi um período de intensa mobilização e preparação para os processos constituintes que se aproximavam quando o Ministério Público finalmente consolidou sua nova personalidade institucional. Na nova Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, o Ministério Público recebeu um capítulo próprio, onde foram estabelecidas suas principais funções e instrumentos de atuação funcional, bem como foram conferidas garantias e autonomias à instituição e aos seus membros (MAZZILLI, 2005).

O Ministério Público foi lançado quase como um quarto poder, sendo designado ao zelo das principais formas do interesse público: a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (BRASIL, 1988). Dessa forma, deixou de ser uma instituição vinculada ao Poder Executivo para ser uma instituição ao lado dos Poderes do Estado com garantias fundamentais para fiscalizar esses próprios Poderes. De todas as instituições públicas do país, foi seguramente a que emergiu mais profundamente transformada após o processo constituinte (AXT, 2003).

3.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO: FUNÇÕES E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

O Ministério Público é uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado dotada de autonomia e independência funcional, destinada à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (BRASIL, 1988).

A atual missão institucional foi estabelecida pela Constituição Federal de 1988, onde o Ministério Público teve, em muito, suas funções ampliadas, transformando-se no defensor da sociedade, uma vez que foi designado ao zelo das principais formas do interesse público. Suas atribuições cresceram tanto no campo penal, com a titularidade exclusiva da ação penal pública, quanto no campo cível, como fiscal dos demais Poderes Públicos, defensor da legalidade e moralidade administrativa, além do seu importante papel na defesa dos interesses difusos e coletivos, quais sejam, a proteção da infância e juventude, dos direitos humanos, do meio ambiente, do patrimônio cultural, dos direitos do consumidor, dentre outros.

Sendo assim, as principais funções institucionais do Ministério são explicitadas, de forma não exaustiva, no artigo 129 da Constituição vigente:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Ademais, a Carta de 1988 definiu como princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional (BRASIL, 1988). Para Bózi (2003), o princípio da unidade significa que o Ministério Público é uma única instituição, um só organismo, ou seja, quando um de seus órgãos age é a própria instituição que está a atuar. Já o princípio da indivisibilidade significa que os membros do Ministério Público, ainda que não se sucedam nos mesmos autos, estão a exercer a mesma função, podendo, então, ser substituídos uns pelos outros, mas apenas nas formas previstas em lei (MAZZILLI, 2005).

O princípio da independência funcional, por fim, está relacionado ao fato de que cada membro do Ministério Público, no exercício de suas atribuições na atividade-fim, é inteiramente livre e independente, sem qualquer subordinação hierárquica, sendo este apenas submetido à lei e a sua própria consciência (BÓZI, 2003). Neste sentido, representa uma garantia assegurada pela Constituição à atuação funcional dos agentes ministeriais, de forma que estes possam servir exclusivamente aos interesses da sociedade e de suas leis, e não aos dos dirigentes, ainda que da própria instituição (MAZZILLI, 2005). Todavia, a ausência de hierarquia manifesta-se apenas na esfera de atuação funcional, sendo que no tocante aos atos administrativos, está vinculado à observância das determinações dos demais órgãos de Administração da instituição (BRASIL, 1993).

Além disso, ao Ministério Público foi assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira (BRASIL, 1988; 1993). Segundo Mazilli (2005), a autonomia do Ministério Público representa sua capacidade de autogestão, ou seja, de tomar suas decisões internamente, sejam estas relacionadas à atividade-fim ou à atividade-meio, estando subordinado apenas à lei, mas desobrigado a atender ordens, instruções, avisos ou atos de órgãos estranhos à instituição. Desse modo, embora o Ministério Público não seja um Poder de Estado, este alcançou na Constituição Federal as mesmas garantias de um Poder, uma vez que sua missão, autonomias, funções, atribuições, a independência funcional dos seus membros, são fatores que o colocam como órgão essencial de Estado (MAZZILLI, 2005).

Cabe destacar ainda que o Ministério Público, como instituição, abrange dois ramos: o Ministério Público da União e o Ministério Público dos Estados. O Ministério Público da União, por sua vez, compreende o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (BRASIL, 1988). Sendo assim, a partir desse momento, serão detalhadas apenas as questões pertinentes ao Ministério Público Estadual, uma vez que a organização em estudo pertence a este ramo da instituição.

A organização e funcionamento dos Ministérios Públicos Estaduais são estabelecidos pela Lei Federal n.º 8.625/93, sendo que cada instituição também possui regulamentação própria em âmbito estadual. No caso específico do MP-RS, suas funções e organização são regidos pela Lei Estadual n.º 7.669/82, a qual sofreu profundas modificações na década de 90 em decorrência das novas funções institucionais.

O Ministério Público nos Estados tem por chefe o Procurador-Geral de Justiça, nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, dentre integrantes da carreira, indicados por meio de lista tríplice, mediante eleição para mandato de dois anos, sendo permitida uma recondução por igual período, na forma da lei complementar (BRASIL, 1993).

As funções da instituição são exercidas pelos seus membros, os quais são pessoas físicas investidas em cargos de Promotores de Justiça ou de Procuradores de Justiça, no caso do Ministério Público dos Estados (BRASIL, 1993). Os membros do Ministério Público são considerados agentes políticos pelo fato de gozarem de independência no exercício de suas funções, além do fato de receberem sua remuneração sob a forma de subsídio, e não de vencimentos como no caso de um servidor público comum (MAZZILLI, 2005). O ingresso na carreira do Ministério Público é realizado por meio de concurso de provas e títulos, além de exigir-se do bacharel em Direito no mínimo três anos de atividade jurídica (BRASIL, 2004). A carreira dos membros é escalonada por entrância, sendo que após o último nível é realizada a promoção ao cargo de Procurador de Justiça.

Entre os principais instrumentos de atuação funcional dos membros do Ministério Público estão: a promoção da ação penal pública; a promoção da ação civil pública; a instauração e presidência do inquérito civil; a expedição de requisições; a expedição de notificações; as diversas hipóteses de intervenção processual; e, as diferentes formas de atuação extraprocessual (MAZZILLI, 2005).

As bases gerais de organização administrativa dos Ministérios Públicos dos Estados são estabelecidas na Lei Orgânica Nacional da instituição. Desse modo, o Ministério Público, no âmbito dos Estados, organiza-se em:

a) Órgãos de Administração Superior: os quais são compostos pela Procuradoria-Geral de Justiça, que é o órgão administrativo onde é exercida a chefia da instituição; pelo Colégio de Procuradores de Justiça, que é formado por todos os Procuradores de Justiça, e é responsável por opinar em assuntos de interesse institucional (em Ministérios Públicos com mais de 40 Procuradores de Justiça este funcionará em Órgão Especial, ou seja, a partir de uma composição numérica entre os Procuradores mais antigos e Procuradores eleitos); pelo Conselho Superior do Ministério Público (que é formado por Procuradores de Justiça eleitos, além do Procurador-Geral de Justiça e o Corregedor-Geral, que são seus membros natos), que

é responsável por decisões relativas à carreira dos membros, considerando sua competência como órgão de administração; e, a Corregedoria-Geral do Ministério Público, que constitui um órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público.

b) Órgãos de Administração: representados pelas Procuradorias de Justiça e Promotorias de Justiça, caracterizando-se como órgãos com pelo menos um cargo de Procurador ou Promotor de Justiça, e os serviços auxiliares necessários ao desempenho de suas funções.

c) Órgãos de Execução: são aqueles que desempenham diretamente as funções da atividade-fim ministerial, ou seja, o Procurador-Geral de Justiça, o Conselho Superior do Ministério Público, os Procuradores de Justiça e os Promotores de Justiça. A diferença entre os Promotores e Procuradores de Justiça é que estes atuam, respectivamente, junto a primeira e segunda instância da organização judiciária do Estado.

d) Órgãos Auxiliares: prestam apoio aos demais Órgãos do Ministério Público para que estes realizem adequadamente as atribuições para os quais foram designados. Na Lei Orgânica Nacional são considerados como Órgãos Auxiliares: os Centros de Apoio Operacional, a Comissão de Concurso de Ingresso à Carreira do Ministério Público, o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, os Órgãos de Apoio Administrativo e os estagiários do Ministério Público. Ressalta-se que os Órgãos de Apoio Administrativo, ou Serviços Auxiliares, são representados pelo quadro de servidores da instituição, cuja função precípua é dar suporte às atividades do Ministério Público, as quais são exercidas por seus membros. Contudo, é importante mencionar que estes representam apenas alguns dos Órgãos Auxiliares que compõem a instituição, uma vez que cada Ministério Público tem autonomia para organizá-los conforme suas necessidades e peculiaridades, sendo estes devidamente regulamentados em suas respectivas Leis Orgânicas Estaduais.

Cabe destacar, por fim, que em 2004, por meio da Emenda Constitucional n.º 45, foi criado o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), mecanismo de controle externo da instituição, que tem por competência o controle de sua atuação administrativa e financeira, bem como a observância do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros. Ademais, essa mesma Emenda definiu a criação de ouvidorias no âmbito de todos os ramos do

Ministério Público, com a competência para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao CNMP.

Os dados apresentados até o momento, no entanto, referem-se à organização genérica do Ministério Público enquanto instituição. Sendo assim, para que se possa ter maior familiaridade com a organização estudada, na seqüência, será tratado especificamente do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul e de suas peculiaridades institucionais.

3.3 O MP-RS E A ESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL NO PÓS-CONSTITUINTE

No período pós-constituente, os integrantes do Ministério Público canalizaram seus esforços na afirmação e consolidação das prerrogativas recém conquistadas. Em âmbito nacional, houve a mobilização em torno da consolidação das garantias asseguradas pela Constituição Federal na legislação infraconstitucional, culminando com a promulgação da nova Lei Orgânica Nacional em 1993. E, especificamente em relação aos Ministérios Públicos dos Estados, foi necessário consolidar os avanços nas respectivas Constituições Estaduais e, posteriormente, no aperfeiçoamento de suas respectivas Leis Orgânicas.

Todavia, muitos foram os desafios que o Ministério Público e seus membros precisaram enfrentar para garantir a aplicação prática das novas fórmulas jurídicas. Assim, paralelamente às adequações legislativas, e para que o Ministério Público pudesse cumprir com o seu novo papel social, tornava-se fundamental investir na qualificação dos agentes ministeriais e melhor aparelhar a instituição, que até o momento apresentava uma estrutura bastante precária (RIO GRANDE DO SUL, 2004a).

Em relação à estruturação institucional, apesar do constante intercâmbio de idéias entre as instituições, cada Ministério Público, dada sua autonomia administrativa, seguiu caminhos próprios, calcados em suas necessidades e peculiaridades locais, bem como na visão de suas diferentes gestões (AXT, 2003). E, até hoje, podem ser notadas diferenças significativas entre as instituições no que tange à sua organização administrativa, divisão das áreas de atuação, organização da carreira, quadro de pessoal, orçamento, dentre outras

questões, fato este que pode ser comprovado a partir de uma breve análise das informações disponíveis nos *sites* dos diversos Ministérios Públicos do país.

Sendo assim, a partir deste momento são descritas as estratégias adotadas especificamente pelo MP-RS, organização foco do presente estudo, em seu processo de estruturação no pós-constituinte, além de dados atuais da instituição considerados relevantes para a compreensão do contexto de pesquisa.

Desse modo, primeiramente, considerando suas condições estruturais, a situação do MP-RS não era muito diferente dos demais Ministérios Públicos do país. A estrutura da instituição era bastante precária, principalmente no que diz respeito à infra-estrutura de trabalho do Promotor de Justiça, que permaneceu praticamente inalterada em relação ao que já era percebido na década de 1970:

Nessa época, a infra-estrutura disponível para o trabalho do promotor de primeiro grau era bastante precária. O Ministério Público não dispunha de instalações próprias no interior do Estado e os promotores geralmente eram acolhidos pelos juízes nos fóruns, em espaços nem sempre apropriados. Faltava tudo: máquina de escrever, material de expediente, funcionários auxiliares. Era grande a dificuldade para alugar imóveis no interior, dada a condição pouco desenvolvida do mercado imobiliário. Muitas cidades sequer dispunham de hotéis. As vias de comunicação eram precárias e a telefonia deficiente (GIACOMUZZI apud AXT, 2003, p.74).

Desta forma, enquanto o Ministério Público crescia, afirmando-se como instituição de defesa da sociedade, passou a ser dado destaque à discussão em torno do problema sobre o espaço físico e as condições de trabalho para o exercício das suas funções, já que os Promotores continuavam a ocupar espaços improvisados em grande parte dos Fóruns do Poder Judiciário (AXT, 2003).

O Ministério Público, até então, era uma instituição formada por “homens-sós”, ou seja, os Promotores trabalhavam sozinhos em suas Comarcas e não dispunham de uma infra-estrutura mínima para a realização de suas atividades, como equipe de apoio, equipamentos adequados e um local próprio de trabalho. Segundo Cosenzo (2006, p. 13), o Ministério Público era “a única repartição pública do mundo composta de um homem só”.

Para suplantar essas carências, as gestões do MP-RS no período pós-constituinte focaram seus esforços na melhoria das condições estruturais da instituição, garantindo

investimentos no aparelhamento institucional, material e pessoal da Procuradoria-Geral e, posteriormente, no âmbito das Procuradorias e Promotorias de Justiça.

Porém, esses investimentos só poderiam ser viabilizados com o incremento dos recursos orçamentários repassados ao Ministério Público pelo Poder Executivo, preocupação esta que figurou no rol de prioridades das Administrações da instituição durante praticamente toda a década de 1990, até que fosse possível assegurar os recursos necessários a sua adequada estruturação. Pode-se afirmar que essa estratégia foi bem sucedida, uma vez que os recursos orçamentários destinados à instituição passaram de aproximadamente 15 milhões, em 1993³, para em torno de 150 milhões em 1999, apresentando um crescimento de 900% no período.

Foi neste período, também, que começou a ser aperfeiçoada a estrutura organizacional da instituição, a partir da criação e estruturação de seus Órgãos Auxiliares, destacando-se:

a) A criação dos Centros de Apoio Operacional, em 1991, com base na experiência do Ministério Público paulista, sendo estes órgãos destinados a uniformizar a política e as diretrizes de atuação da instituição nas diversas áreas (Criminal, Cível e Defesa da Cidadania, Infância e Juventude, Defesa Comunitária) e prestar apoio às atividades dos promotores, por meio do atendimento a demandas por pesquisas jurídicas temáticas. Ressalta-se que, logo após, os Centros de Apoio Operacional foram incluídos formalmente como Órgãos Auxiliares do Ministério Público na Lei Orgânica Nacional promulgada em 1993.

b) A criação do cargo de Subprocurador-Geral de Justiça, em 1992, para apoio às atividades de chefia institucional, em substituição ao de Procurador-Assessor. Isso deu origem à criação da Subprocuradoria-Geral de Justiça que, em 1997, em virtude da maior especialização e complexidade das atividades, principalmente no âmbito administrativo, foi subdividida em Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos e Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos. A primeira ficou responsável pela assessoria ao Procurador-Geral em relação as suas atribuições específicas na atividade-fim, e por sua substituição no caso de eventuais afastamentos; e, a segunda, em assistir a Chefia institucional no desempenho de suas funções administrativas e legislativas. No ano 2000, foi realizada mais

³ Dado orçamentário mais antigo disponível para consulta na instituição, o qual consta no Relatório de Anual de Atividades de 1994 do MP-RS.

uma subdivisão, sendo criada a Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Institucionais, com atribuições de assistir o Procurador-Geral na promoção da integração dos órgãos de execução do Ministério Público, visando estabelecer a unidade da ação institucional.

c) A criação do cargo de Diretor-Geral da Procuradoria-Geral de Justiça, com a incumbência, dentre outras funções, de “supervisionar os serviços administrativos da Procuradoria-Geral de Justiça e os serviços auxiliares do Ministério Público” (RIO GRANDE DO SUL, 1992). Além disso, foram sendo paulatinamente estruturados os setores administrativos da Procuradoria-Geral de Justiça (Serviços de Informática, Suprimentos, Planejamento e Orçamento, Engenharia, Treinamento e Capacitação, Organização e Métodos, entre outros), sendo estes vinculados à Direção-Geral, após sua criação. A estrutura foi crescendo de tal forma que, em 1999, foi realizado um trabalho de reestruturação da Direção-Geral, culminando na elaboração do regimento interno dos serviços de apoio administrativo da Procuradoria-Geral de Justiça. Cabe mencionar ainda que, uma vez criada a Subprocuradoria-Geral para Assuntos Administrativos, a Direção-Geral passou a ser vinculada a este órgão.

Ressalta-se que, em virtude da maior estruturação dos Órgãos Auxiliares da instituição, os quais são vinculados à Procuradoria-Geral de Justiça, houve um acréscimo de novas funções desempenhadas pelos membros junto à Administração do MP-RS. Até então, essas funções basicamente limitavam-se ao apoio à chefia institucional em suas atribuições jurídicas. Todavia, com o crescimento institucional, as funções de assessoria à Administração, exercidas pelos membros, começaram a ser estendidas, criando-se cargos específicos como o de Subprocurador-Geral de Justiça e o de Coordenador do Centro de Apoio, além de alguns assessores terem passado a exercer funções de cunho mais gerencial e administrativo no âmbito do MP-RS. Cabe mencionar, ainda, que os membros que ocupam cargos na Administração do Ministério Público exercem essas funções exclusivamente, ou seja, precisam desvincular-se momentaneamente de suas atribuições como órgãos de execução, perdendo inclusive sua classificação na Procuradoria ou Promotoria de Justiça a qual estão vinculados. Ademais, em 1992, foi instituída uma gratificação para o exercício dessas funções, correspondente a 10% sobre os vencimentos do cargo, ou do subsídio, considerando o modelo atual.

Paralelamente à estruturação organizacional, e com o incremento dos recursos orçamentários, iniciou-se um processo de aparelhamento da instituição, com investimentos em infra-estrutura – construção de sedes próprias, aquisição de mobiliário e equipamentos de informática, melhoria das comunicações – além de uma política de aumento do quadro de pessoal, não apenas dos membros de carreira, mas notadamente de servidores para apoiar suas funções. De 1993 a 1999, o número de membros cresceu de 427 para 505, e o número de servidores de 148 para 329, registrando-se um aumento de 18 e 122% respectivamente. O número de estagiários também cresceu substancialmente, passando de 33 para 290, apresentando um acréscimo de quase 800%.

Nos anos 2000, essa política de aparelhamento institucional foi mantida e intensificada, prevalecendo, dessa forma, entre as Administrações do MP-RS, a percepção sobre a necessidade de munir a instituição de condições estruturais para bem desempenhar as diversas atribuições que lhe foram outorgadas pela Constituição Federal de 1988. Até o momento, a Procuradoria-Geral já se encontrava melhor aparelhada e estruturada. Restava, contudo, melhorar a estrutura disponível nos órgãos da atividade-fim, especialmente no âmbito das Promotorias de Justiça.

Sendo assim, no início dos anos 2000, com vistas a corrigir a deficiência histórica na estrutura administrativa das Promotorias de Justiça e proporcionar melhores condições de trabalho aos agentes ministeriais, foi delineado projeto de reestruturação com conclusão prevista, na época, para o final de 2010. Desse modo, foi estabelecido como meta que, até o ano mencionado, todas as Promotorias de Justiça do Estado deveriam possuir sedes próprias, dotadas da infra-estrutura necessária ao trabalho (tecnologias de informação e comunicação, mobiliário adequado), e um quadro de pessoal capaz de desonerar o Promotor das funções rotineiras, melhorando suas condições de atuação e, conseqüentemente, o serviço prestado à sociedade (RIO GRANDE DO SUL, 2004b). Essa política de aumento do quadro de servidores foi construída com base em uma estratégia de “inversão da pirâmide funcional”, ou seja, de tornar o número de servidores maior que o de membros na instituição, em cumprimento a uma antiga reivindicação da classe (RIO GRANDE DO SUL, 2004b).

Com a intensificação da saída das Promotorias de Justiça dos Fóruns para as sedes próprias e o aumento do seu quadro de pessoal, tornou-se cada vez mais necessária a coordenação das atividades no âmbito desses órgãos, sendo que, no ano de 2001, foi

regulamentada a função de Coordenador de Promotorias de Justiça. Dentre suas competências, sem prejuízo de suas atribuições normais, destacam-se: organização dos serviços auxiliares da Promotoria, atividades relacionadas à gestão de pessoal (efetividade dos servidores e estagiários, autorização de férias e licenças, avaliação de estágio probatório, dentre outras), representação do Ministério Público em solenidades oficiais em sua Comarca de atuação, elaboração do relatório anual de atividades da Promotoria e encaminhamento de sugestões para a elaboração do Plano Geral de Atuação do MP-RS. No caso de Promotorias de Justiça com mais de um cargo de Promotor, este deveria ser eleito pelos membros da Comarca e designado pelo Procurador-Geral, exercendo suas funções pelo prazo de um ano. Recentemente, essa função passou a ser denominada “Diretor de Promotoria”, bem como prevista uma remuneração para o seu exercício (que varia entre 2 a 4% do valor do subsídio, de acordo com o número de Promotores de Justiça na Comarca), cujo projeto de lei ainda encontra-se em tramitação na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul.

É importante mencionar que esse cargo foi sendo delineado à medida em que foi crescendo o quadro de pessoal nas Promotorias de Justiça. Na década de 1980, por exemplo, nas Promotorias de Justiça com mais de um cargo de Promotor, definiu-se que o Promotor que ocupasse a 1ª Promotoria de Justiça da Comarca representaria o Ministério Público nas solenidades e cerimônias oficiais. Já na década de 1990, com o aumento da estrutura, estabeleceu-se que este também ficaria responsável pelos serviços administrativos da Promotoria, até que, no início dos anos 2000, a função foi regulamentada e passou a poder ser exercida por qualquer um dos Promotores da Comarca, desde que eleito por seus pares.

Ademais, a estrutura organizacional do MP-RS continuou a ser aprimorada. No ano 2000, foram redefinidos os Centros de Apoio Operacional da instituição, os quais foram ampliados de quatro para seis, dada a especialização das matérias de atuação do Ministério Público: Criminal, Cível e Patrimônio Público, Infância e Juventude, Direitos Humanos, Consumidor e Meio Ambiente. No ano de 2003 foi instituído o Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias.

Também, no ano de 2003, foi criado o Gabinete de Apoio e Planejamento Institucional, junto à Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Institucionais, com vistas a auxiliar no incremento, consolidação e harmonização da política institucional do Ministério Público. Além disso, esse Gabinete ficou responsável pelo planejamento

estratégico institucional do MP-RS, sendo que o planejamento da área administrativa, na época, ficava sob a responsabilidade da Subprocuradoria-Geral para Assuntos Administrativos. Ressalta-se que no ano de 2007 suas funções passaram a ser exercidas pelo Gabinete de Articulação e Gestão Integrada, órgão vinculado diretamente ao Procurador-Geral de Justiça, e criado com a finalidade de monitorar e harmonizar o desenvolvimento das ações decorrentes do Planejamento Estratégico e do Plano de Gestão.

E, em 2004, foi criado o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF), órgão encarregado de promover o aprimoramento cultural e profissional, a atualização e a especialização do conhecimento dos membros e servidores do Ministério Público, estrutura já prevista pela Lei Orgânica, mas que o MP-RS ainda não dispunha. Este já possuía um setor de capacitação e treinamento vinculado à Direção-Geral, mas seu foco era apenas na capacitação dos servidores da instituição. Com a criação do CEAF, os membros da instituição também passaram a ser foco do aprimoramento profissional, sendo que em seu primeiro ano de funcionamento o investimento em capacitação já girava em torno de R\$ 900.000,00.

Cabe destacar, ainda, a preocupação das Administrações em assegurar o crescimento institucional com responsabilidade, ou seja, com respeito aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (RIO GRANDE DO SUL, 2004b). Desta forma, começou a entrar em pauta a necessidade de otimização dos recursos disponíveis, à medida que o crescimento institucional se aproximava do seu limite. Por outro lado, percebe-se que a instituição passou a assumir demasiadas atribuições e que seus recursos são limitados para atender a todas de modo excelente, tornando-se necessário priorizar aquelas que possuem maior efetividade social. Soma-se a isso a maior complexidade das demandas sociais, cuja resolução não pode mais ser alcançada por meio de ações isoladas dos Procuradores e Promotores de Justiça, mas a partir de uma atuação mais integrada por meio da implementação de projetos, em âmbito regional e até institucional, e com a parceria de outros órgãos públicos e entidades da sociedade civil organizada. Neste sentido, abriu-se caminho para que o MP-RS passasse a adotar novos modelos de gestão com vistas a melhorar sua eficiência, eficácia e efetividade.

No final da década, o processo de estruturação se consolidou, sendo que as metas estabelecidas anteriormente são quase que plenamente atingidas. Restam, no momento, apenas 13 Promotorias de Justiça que exercem suas funções nas dependências dos Fóruns do Poder Judiciário, o que representa somente 7% do total destes órgãos na instituição. Além

disso, atualmente todas as Promotorias possuem mobiliário e equipamentos adequados as suas necessidades, bem como estrutura de pessoal para apoio às funções do Promotor de Justiça. Essa ampliação na estrutura do MP-RS foi viabilizada pela continuidade do incremento dos recursos orçamentários da instituição nessa década, que passou de aproximadamente R\$160 milhões, no ano 2000, para R\$583 milhões em 2010, registrando um acréscimo na ordem de 264% (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

E, atualmente, para exercer suas atribuições, o MP-RS conta um quadro de 654 membros, entre Procuradores e Promotores de Justiça, esses últimos classificados em Promotorias de Justiça de entrância inicial, intermediária e final (RIO GRANDE DO SUL, 2011). As Promotorias de entrância inicial são instauradas nas menores cidades do Estado, e possuem, geralmente, apenas um cargo de Promotor de Justiça, que exerce todas as atribuições atinentes ao Ministério Público na Comarca. É a partir dessas Promotorias de Justiça que se dá o ingresso à carreira no Ministério Público. As Promotorias de entrância intermediária localizam-se em cidades médias do interior do estado, e possuem mais de um cargo de Promotor, sendo, em geral, divididas por grandes áreas: Cível, Criminal e Especializada. A entrância final se dá em Porto Alegre e, recentemente, também em grandes cidades do interior do estado como Passo Fundo, Caxias do Sul, Pelotas e Santa Maria. Na entrância final, mesclam-se Promotorias de Justiça com grande número de cargos de Promotores (ex. Caxias do Sul), e Promotorias de Justiça superespecializadas, com atuação em matérias específicas como crimes tributários, fazenda pública, direitos humanos, habitação e defesa da ordem urbanística, entre outras, as quais são localizadas em Porto Alegre.

Já as Procuradorias de Justiça, são responsáveis por atuar nos processos judiciais em segunda instância (a atividade extrajudicial só é realizada no âmbito das promotorias), sendo divididas em Cíveis e Criminais. Além destas, existem as Procuradorias de atuação delegada do Procurador-Geral de Justiça, as quais são divididas em Procuradoria de Fundações, de Prefeitos e de Recursos, cujo Procurador de Justiça responsável é designado pela Chefia institucional.

A instituição conta ainda com um quadro de 2084 servidores e 1228 estagiários, cuja função é dar suporte ao exercício das atividades dos membros do MP-RS (RIO GRANDE DO SUL, 2011). Em relação aos servidores, 1687 são concursados, 310 em cargo de comissão e 87 adidos de outros órgãos públicos. Os principais cargos do quadro de servidores são os

Assessores (principalmente Jurídicos, apesar de existirem também Assessores nas áreas de Administração, Economia e Contabilidade), Assistentes, Secretários de Diligências e Agentes Administrativos. Existem, ainda, cargos mais específicos, porém com menor número de servidores, como Engenheiros, Médicos, Assistentes Sociais, Artífices, Técnicos de Áudio, dentre outros.

Os membros, servidores e estagiários da instituição exercem suas atividades em cinco Procuradorias de Justiça, 192 Promotorias de Justiça, Corregedoria-Geral e demais órgãos auxiliares da instituição. A estrutura organizacional atual do MP-RS é representada no organograma da instituição constante no Anexo A do presente estudo.

Cabe destacar, por fim, que a estrutura do MP-RS começa a apresentar sinais de estabilidade, demonstrando que seu crescimento começa a alcançar o limite possível. Todavia, a instituição alcançou uma estrutura bastante robusta nestes últimos 10 anos, o que tornou o gerenciamento das atividades bem mais complexo. Sendo assim, considerando a impossibilidade do MP-RS continuar crescendo no ritmo estabelecido até então, aliada à complexidade atual da estrutura da instituição, torna-se fundamental um maior comprometimento dos membros com as funções de gestão, tanto no sentido de otimizar a utilização dos recursos disponíveis, quanto na busca de resultados institucionais mais efetivos, em virtude das expectativas sociais crescentes e da maior cobrança por transparência em relação aos órgãos públicos.

Neste sentido, começa a ser percebida a necessidade de se descentralizar a gestão que até então era concentrada no âmbito da Administração Superior. Além disso, o Promotor de Justiça que assume hoje numa Promotoria vai encontrar um cenário bem diferente do de antigamente: este terá atividades mais complexas para desempenhar, uma equipe para administrar e uma sede própria para manter em funcionamento. O cumprimento da missão institucional não depende mais apenas de sua atuação, mas também do desempenho da sua equipe, do bom gerenciamento das atividades, da implementação de projetos sociais em âmbito regional e em conjunto com outras entidades. Os membros do MP-RS não são mais “homens-sós”, passando, cada vez mais, a assumir funções como “gestores públicos”.

4 MÉTODO DE PESQUISA

Neste capítulo, são demonstrados os procedimentos metodológicos do presente estudo, partindo-se do delineamento da pesquisa, para, na seqüência, serem especificados os seus sujeitos e os critérios de sua seleção. Também, são descritas as técnicas utilizadas para coleta e análise dos dados, sendo, por fim, apresentadas as limitações da pesquisa.

4.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

A presente pesquisa configura-se como um estudo qualitativo, visto que objetiva o aprofundamento no mundo dos significados (MINAYO, 2008). Segundo essa perspectiva, conforme destaca Godoy (1995), um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, considerando-se o ponto de vista das pessoas nele envolvidas. Neste sentido, para Minayo (2008, p. 24),

[...] *compreender*: este é o verbo da pesquisa qualitativa. *Compreender* relações, valores, atitudes, crenças, hábitos e representações e a partir desse conjunto de fenômenos humanos gerados socialmente, compreender e interpretar a realidade. O pesquisador que trabalha com estratégias qualitativas atua com a matéria-prima das vivências, das experiências, da cotidianidade e também analisa as estruturas e as instituições, mas entendem-nas como ação humana objetivada. Ou seja, para esses pensadores e pesquisadores, a linguagem, os símbolos, as práticas, as relações e as coisas são inseparáveis. Se partirmos de um desses elementos, temos que chegar aos outros, mas todos passam pela subjetividade humana.

Desse modo, utilizou-se o estudo de caso como estratégia de pesquisa que, segundo Stake (2005), não consiste apenas em uma escolha metodológica, mas fundamentalmente na escolha de um objeto específico a ser estudado, o qual pode ser tanto uma pessoa, um programa, uma empresa, uma instituição, ou um determinado grupo de sujeitos que compartilham o mesmo ambiente e experiência.

Para Merriam (1998), um estudo de caso qualitativo é uma descrição intensiva e holística de um fenômeno bem delimitado e, por isso, está mais voltado à compreensão dos processos sociais que ocorrem em um determinado contexto, sendo aconselhado para o entendimento de uma situação em profundidade, com ênfase à elucidação do seu significado

para os vários atores envolvidos. Stake (2005), de forma complementar, afirma que o estudo de caso consiste em um modo de investigação que, do ponto de vista qualitativo, concentra sua atenção no conhecimento vivencial do caso estudado, levando em consideração as influências do contexto.

Neste sentido, a decisão de se concentrar em um estudo de caso qualitativo deriva do fato do pesquisador estar interessado em *insights*, descobertas e interpretações, ou seja, concentrando-se em um único fenômeno ou entidade – o caso – objetiva descobrir a interação dos fatores significativos característicos do fenômeno (MERRIAM, 1998).

Portanto, a presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso qualitativo, sendo que a unidade de análise são os membros do MP-RS que ocupam função de coordenação, uma vez que trata das representações sociais sobre a gestão sob o ponto de vista destes atores sociais.

4.2 SUJEITOS DA PESQUISA

Segundo Deslandes (2008), a idéia de amostragem não é a mais indicada para pesquisas sociais, especialmente as de cunho qualitativo, uma vez que o “universo” em questão não são os sujeitos em si, mas suas representações, conhecimentos, práticas, comportamentos e atitudes. Sob essa ótica, percebe-se que seria impossível demarcar o número total destas variáveis, muito menos o tamanho da amostra que seria representativa desta totalidade. Assim, ao invés de definir a “amostra de sujeitos”, utiliza-se com maior frequência o termo “sujeitos incluídos na pesquisa ou grupo de estudo”, sendo que a boa seleção dos sujeitos é aquela que possibilita abranger a totalidade do problema investigado em suas múltiplas dimensões (DESLANTES, 2008).

Desta forma, os sujeitos da presente pesquisa são os membros do MP-RS que possuem função de coordenação, uma vez que se estudou o fenômeno da gestão sob a ótica das simbologias atribuídas a essa prática pelos responsáveis por esta função. Esses gestores podem ocupar cargos na Administração da instituição, em assessoria ao Procurador-Geral de

Justiça em exercício, ou exercerem função de coordenação no âmbito das Promotorias de Justiça.

Em relação às Promotorias de Justiça, o principal cargo de coordenação é o de Diretor de Promotoria, mas também há os Coordenadores de Área (Cível, Criminal ou Especializada), nas Promotorias de entrância intermediária e final do interior do Estado. Todavia, pelo fato da função de Coordenador de Área restringir-se apenas a essas Promotorias, e ter atribuições de gestão mais restritas, decidiu-se não incluí-los no rol de sujeitos de pesquisa. Contudo, alguns dos Diretores de Promotorias de Justiça de entrância intermediária que foram entrevistados, exerciam a função de coordenador de sua respectiva área de atuação concomitantemente com a Direção da Promotoria.

Neste sentido, o presente estudo enfocou como sujeitos os Diretores de Promotoria e os membros que ocupam cargo de coordenação na Administração do MP-RS. Para fins de simplificação estes são denominados, no decorrer do estudo, de “membros-coordenadores”, fazendo-se distinções entre os dois grupos apenas quando considerado relevante à pesquisa.

Além disso, a fim de garantir a análise de diferentes nuances do fenômeno em estudo, levou-se em consideração outros aspectos na seleção dos sujeitos, tais como gênero, idade, tempo de instituição, participação ou não na formação em gestão oferecida pela instituição e na implantação de seus principais modelos de gestão. E, no caso dos Diretores de Promotoria, buscou-se segmentá-los por tipo de promotoria – entrância inicial, intermediária ou final – uma vez que poderia caracterizar diferentes experiências nas práticas de gestão dos sujeitos. Cabe salientar, por fim, que a idéia inicial era estabelecer uma divisão proporcional entre os sujeitos que participaram ou não do curso de formação de gestores, por se supor que poderia ser um dos principais fatores da variabilidade das representações sobre a gestão. Todavia, isso não foi possível em virtude da falta de sujeitos ocupantes de cargos na Administração do MP-RS, que pudessem atender a este critério.

O perfil dos sujeitos pesquisados, ou seja, sua caracterização por gênero, idade, cargo de coordenação e tempo de instituição é apresentado no Quadro abaixo:

Sujeito	Gênero	Idade	Cargo de Coordenação	Tempo na Instituição
S1	F	40	Diretora de Promotoria - Inicial	12
S2	F	38	Diretora de Promotoria - Intermediária	12
S3	M	44	Assessoria da Administração	20
S4	M	43	Diretor de Promotoria - Final	20
S5	M	60	Assessoria da Administração	27
S6	M	34	Diretor de Promotoria - Intermediária	8
S7	M	35	Diretor de Promotoria - Inicial	7
S8	F	44	Assessoria da Administração	17
S9	F	47	Diretora de Promotoria - Final	21
S10	F	36	Assessoria da Administração	12
S11	M	50	Assessoria da Administração	21
S12	M	34	Diretor de Promotoria - Intermediária	10
S13	F	37	Diretora de Promotoria - Intermediária	8
S14	M	32	Diretor de Promotoria - Inicial	6
S15	F	36	Diretora de Promotoria - Inicial	8
S16	F	56	Assessoria da Administração	24

Quadro 3 - Caracterização dos sujeitos de pesquisa

Fonte: Elaborado pela autora.

Ademais, como o objeto de estudo são as representações sociais dos membros-coordenadores sobre a gestão, é importante destacar sua participação ou não nos diversos programas de gestão introduzidos no MP-RS, quais sejam: Programa de Formação de Gestores, Planejamento e Gestão Estratégica (GEMP), Programa de Padronização e Organização Administrativa das Promotorias de Justiça (PROPAD) e Gestão Compartilhada.

Sendo assim, a determinação da participação ou não dos sujeitos obedeceu aos seguintes critérios:

- Formação de Gestores: ter participado de alguma das edições do Programa, nos anos de 2006, 2007 ou 2008;
- GEMP: ter exercido um papel específico na gestão estratégica da instituição, como responsável por objetivo, projeto, validação da estratégia, dentre outros;
- PROPAD: ter participado, até o momento da entrevista, da capacitação de Promotores de Justiça para adequação ao PROPAD realizada durante o ano de 2010 em todas as regiões do interior do Estado;

- Gestão Compartilhada: ser membro titular ou suplente do Conselho de Gestão Compartilhada.

Diante do exposto, no Quadro a seguir, é demonstrada a participação dos sujeitos de pesquisa em relação aos diferentes programas de gestão implantados no MP-RS:

Sujeito	Programa de Formação de Gestores	GEMP	PROPAD	Gestão Compartilhada
S1	x	x		x
S2				
S3		x		
S4	x	x		x
S5		x		
S6			x	
S7	x	x	x	x
S8	x	x	x	
S9				x
S10		x		
S11		x		
S12	x		x	
S13	x		x	
S14			x	
S15			x	
S16		x		

Quadro 4 - Participação dos Sujeitos de Pesquisa nos Programas de Gestão introduzidos no MP-RS
Fonte: Elaborado pela autora.

Ressalta-se que, em relação aos modelos de gestão implantados, todos os sujeitos tiveram algum grau de contato, uma vez que estes têm sido amplamente divulgados na instituição por meio de eventos e outros mecanismos de comunicação formal. Desse modo, os critérios para determinar sua participação ou não servem tão somente para identificar aqueles sujeitos que tiveram maior contato com as noções de gestão difundidas pelos respectivos programas.

4.3 COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi realizada a partir de múltiplas técnicas: pesquisa documental, entrevistas em profundidade, observação simples e participante⁴, bem como por meio de conversas informais. Conforme GUARESCHI (2000), a utilização de diferentes modos e meios é uma abordagem que vem se mostrando útil, uma vez que podem ajudar a captar as múltiplas dimensões que devem ser levadas em consideração ao pesquisarmos um fenômeno que julgamos poder ser uma representação social.

A pesquisa documental, segundo Godoy (1995, p. 21), constitui “o exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ou interpretações complementares”. Esta técnica foi utilizada para levantar informações a respeito dos programas de gestão que vem sendo implantados no âmbito do MP-RS, para analisar as noções de gestão propagadas, bem como para resgatar elementos históricos da instituição pesquisada. Dentre os documentos pesquisados destacam-se: relatórios de prestação de contas da instituição, legislação institucional, manuais, notícias e informações na página da Intranet da instituição, revista do MP-RS, apostilas do curso de formação gerencial. A relação completa desses documentos consta no Apêndice A desta dissertação.

A entrevista, por sua vez, consiste em um processo de interação social onde o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obter os dados que interessam à investigação (GIL, 1999). Conforme Gaskell (2008, p. 65),

[...] o emprego da entrevista qualitativa para mapear e compreender o mundo da vida dos respondentes é o ponto de entrada para o cientista social que introduz, então, esquemas interpretativos para compreender as narrativas dos atores em termos mais conceptuais e abstratos, muitas vezes em relação a outras observações. A entrevista qualitativa, pois, oferece dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação. O objetivo é uma compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações, em relação aos comportamentos das pessoas em contextos sociais específicos.

⁴ A observação participante se deu na medida em que a pesquisadora pertence ao quadro de servidores do MP-RS desde abril de 2002, e ocupa o cargo de Assessor – Área de Administração, sendo que exerceu por cinco anos suas funções na Divisão de Desenvolvimento Organizacional e nos últimos quatro anos no Gabinete de Articulação e Gestão Integrada (ver organograma da instituição no Anexo A do presente estudo).

Assim, para o referido estudo, realizou-se entrevistas em profundidade, semi-estruturadas, ou seja, que se utilizam “de questões abertas, que permitem ao entrevistador entender e captar a perspectiva dos participantes da pesquisa” (ROESCH, 2009, p. 159), cujo roteiro encontra-se no Apêndice B. Os sujeitos entrevistados, conforme já apresentado, são os membros do MP-RS que ocupam função de coordenação.

As entrevistas foram marcadas a partir de solicitação por e-mail e/ou contato telefônico e, em geral, os entrevistados foram bastante receptivos à entrevista. Todavia, houve uma certa limitação na marcação de algumas entrevistas em virtude de dificuldades de conciliação de agenda dos entrevistados. Além disso, de todas as pessoas contatadas, três recusaram a entrevista, sendo que duas alegaram que não poderiam em virtude do excesso de atividades no período e uma não deu retorno.

Todas as entrevistas foram realizadas no ano de 2010, sendo duas no mês de maio, e o restante no período de outubro a dezembro. Ressalta-se que o distanciamento de datas ocorreu em virtude de que no mês de julho de 2010 foram eleitos novos Diretores de Promotoria, uma vez que o cargo é eletivo (com mandato de um ano, sendo permitida a recondução), além do fato de que suas atribuições seriam ampliadas. Desse modo, optou-se por entrevistar os Diretores atuais, aguardando-se um período para que estes pudessem vivenciar o exercício do cargo e as novas atribuições.

Cabe mencionar, ainda, que as entrevistas foram obtidas em locais diversos. Algumas foram realizadas no gabinete do entrevistado. Outras, no entanto, foram realizadas em meio a eventos institucionais, principalmente quando representava a única possibilidade de entrevistar alguns dos sujeitos de pesquisa, especialmente aqueles situados em regiões mais longínquas.

Os relatos dos sujeitos entrevistados, mediante aprovação (Apêndice C), foram gravados e transcritos na íntegra, totalizando aproximadamente 31 horas de gravação e 370 páginas de transcrição. Para a análise dos dados, considerou-se o relato dos 16 sujeitos entrevistados, sendo mantidas as duas entrevistas realizadas inicialmente, uma vez que estes sujeitos permaneceram na direção da Promotoria, além de não ter sido observada alteração significativa entre as suas falas e dos demais entrevistados, apesar do tempo transcorrido e das mudanças nas atribuições.

Por fim, a observação também foi utilizada para a coleta dos dados da pesquisa, o que permitiu a visualização *in loco* das ações e práticas discursivas em relação ao fenômeno estudado, o que é de fundamental importância quando se tratam de estudos relativos às representações sociais, as quais são armazenadas na nossa linguagem e criadas em um ambiente humano complexo (MOSCOVICI, 2009). As técnicas utilizadas foram a observação direta e a observação participante, esta última justificada pelo fato da pesquisadora pertencer ao quadro de servidores do MP-RS.

Dessa forma, foram realizadas observações em reuniões, encontros e eventos institucionais que de alguma forma se relacionavam ao fenômeno estudado e que a pesquisadora teve a oportunidade de participar, como o Evento “Construindo uma nova gestão para o Ministério Público”, capacitações do Programa de Padronização e Organização Administrativa, reuniões de gestão, dentre outros.

Ademais, as observações foram realizadas no próprio cotidiano de trabalho, uma vez que a pesquisadora é servidora da instituição e exerce suas funções em uma área ligada à gestão. Sendo assim, muitos dados foram obtidos por meio de conversas informais, não só nos eventos observados, bem como espontaneamente no próprio dia-a-dia da pesquisadora na instituição, por meio da observação participante.

Os dados considerados relevantes para a pesquisa – relacionados à lembrança de fatos institucionais, percepções expressas nas falas e até atitudes e comportamentos em relação ao fenômeno estudado – foram devidamente registrados em um “caderno de notas” (GIL, 1999, p. 113), servindo de base para a constituição posterior de “diários de campo”, com a descrição minuciosa dos fatos ocorridos (CAVEDON, 2008).

4.4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Segundo Gomes (2008), a análise e a interpretação a partir de uma perspectiva de pesquisa qualitativa não têm como finalidade contar opiniões ou pessoas, sendo seu foco, principalmente, a exploração do conjunto de opiniões e representações sociais sobre o tema que pretende investigar. Além disso, para Gaskell (2008, p. 85), “o objetivo amplo da análise

é procurar sentidos e compreensão”, ou seja, “o que realmente é falado constitui os dados, mas a análise deve ir além da aceitação deste valor aparente”.

Sendo assim, utilizou-se a análise de conteúdo como técnica para tratamento dos dados obtidos na pesquisa documental e coletados por meio das entrevistas, uma vez que esta permite a descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências do que está sendo comunicado (BARDIN, 2004).

Ainda, segundo Minayo (2008, p. 308), “do ponto de vista operacional, a análise de conteúdo parte de uma leitura de primeiro plano das falas, depoimentos e documentos, para atingir um nível mais profundo, ultrapassando os sentidos manifestos do material”. Para tanto, a maioria dos procedimentos procuram relacionar as estruturas significantes (semânticas) com estruturas de significados constituídos (sociológicas) dos enunciados, de forma a articular a superfície dos enunciados dos textos com fatores que determinam suas características, tais como variáveis psicossociais, contexto cultural e processo de produção da mensagem, sendo que esse conjunto de movimentos analíticos visa dar consistência interna às operações de tratamento dos dados (MINAYO, 2008).

Desse modo, a análise dos dados foi realizada considerando-se esse enfoque mais qualitativo, uma vez que se buscou a compreensão dos significados no contexto da fala, com vistas a ultrapassar o aspecto meramente descritivo da mensagem, de forma a possibilitar o alcance de uma interpretação mais profunda. Conforme Souza Filho (2004), ao se tratar de representações sociais, é necessário que sejam buscadas aquelas unidades de conteúdo nucleares em termos de significados principais usados pelos sujeitos para construir seus esquemas e relações.

Em relação aos dados obtidos mediante pesquisa documental, realizou-se uma leitura flutuante dos mesmos, sendo selecionados aqueles mais significativos aos objetivos de pesquisa. A partir de então, foi realizada uma leitura mais aprofundada do material selecionado, agrupando-se os significados por temas e categorias de análise (BARDIN, 2004).

Já em relação às entrevistas, realizou-se uma leitura flutuante das suas transcrições, intercalando com a escuta das gravações, de forma a deixar aflorar os temas, atentando para a construção, para a retórica, permitindo, dessa forma, que pudessem emergir os investimentos

afetivos dos sujeitos, conforme aconselhado por Spink (2008). A partir de então, estabeleceu-se os principais temas que emergiram do conjunto das falas, os quais foram agrupados em categorias de análise, de modo que os enunciados dos sujeitos pudessem ser agregados e classificados, conforme os sentidos que estes atribuem à prática da gestão, nos seus diferentes contextos.

Por fim, os dados obtidos por meio da observação direta e participante e das conversas informais foram utilizados no sentido de resgatar fatos institucionais relacionados ao fenômeno estudado e para subsidiar na análise e interpretação dos dados coletados por meio da pesquisa documental e entrevistas.

4.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

O fato de a pesquisadora possuir, em relação aos sujeitos pesquisados, um conhecimento formal mais amplo sobre o fenômeno estudado⁵, pode ter gerado algumas interferências em seus relatos. Afinal, os sujeitos precisaram comentar sobre um tema que não está relacionado com sua formação, e que a entrevistadora claramente possui um domínio maior no que se refere aos seus conteúdos. Dessa forma, com vistas a reduzir a insegurança causada por esse desnível de conhecimentos, estes podem ter produzido seu discurso de uma forma que, na sua visão, atendessem às expectativas da pesquisadora, não transmitindo suas verdadeiras percepções e conceitos.

Para amenizar esse problema, foram tomados alguns cuidados no planejamento e condução das entrevistas. O primeiro foi estipular no roteiro como primeira questão a trajetória profissional do sujeito, de forma que ele pudesse discorrer sobre um tema que domina, reduzindo, assim, a ansiedade em relação às questões relacionadas ao tema “gestão”, que, na sua percepção, são de domínio da entrevistadora. O outro foi o compromisso de que suas falas não seriam identificadas, além de no decorrer da entrevista ser reforçado pela pesquisadora que o mais importante eram as suas percepções como sujeitos de pesquisa, e não uma avaliação de seus relatos como certos ou errados. Considera-se que estes cuidados

⁵ Em virtude de a pesquisadora ser formada em Administração e de estar cursando mestrado na área, além de ocupar um cargo na instituição como Assessora-Administradora.

surtiram efeito, pois quase todos os sujeitos mostraram-se receptivos e à vontade nas entrevistas. Mesmo assim, percebe-se a partir de algumas falas captadas nas entrevistas, ainda um pouco de insegurança de alguns dos entrevistados em relação à pesquisa, como por exemplo: “não sei se falei muita bobagem” (S1), “não sei se é bem isso que tu querias...” (S16), dentre outras.

Destaca-se também, que um dos sujeitos mostrou-se claramente desconfiado com a entrevista, mas acredita-se que o principal motivo foi esta ter sido realizada às vésperas da vinda da equipe de implantação do Programa de Padronização e Organização Administrativa em sua Promotoria. Outro sujeito aparentou estar bastante receptivo, mas ficou bem mais à vontade quando o gravador foi desligado, fornecendo informações bastante relevantes quando a entrevista se deu por “encerrada”. Neste sentido, a utilização da técnica da observação e a coleta de dados em conversar informais, foram necessárias para uma maior aproximação em relação às percepções reais dos sujeitos.

Outra limitação se refere ao recorte utilizado, definindo como sujeitos de pesquisa apenas os membros que ocupam função de coordenação no âmbito da Direção das Promotorias e na Administração da instituição. Considerando-se que estes são cargos temporários, teoricamente todos os membros podem vir a ocupá-los, sem contar que no modelo atual todo membro ocupa funções de gestão, uma vez que este gerencia no mínimo o seu gabinete e a equipe de trabalho vinculada a este. Desta forma, com uma abrangência maior de sujeitos, poderiam ter emergido outras representações, que pelo recorte utilizado não puderam ser captadas.

5 OS PROGRAMAS DE GESTÃO IMPLANTADOS NO MP-RS

A seguir são descritos, numa perspectiva histórica, os principais programas de gestão implantados no MP-RS, os quais contemplam o programa de formação gerencial e novos modelos de gestão introduzidos na instituição. São eles: Programa de Formação de Gestores, Planejamento e Gestão Estratégica, Programa de Padronização e Organização Administrativa das Promotorias de Justiça e Gestão Compartilhada. Para o respectivo levantamento, foi realizada pesquisa em documentos divulgados institucionalmente ou específicos dos setores responsáveis por cada uma das iniciativas (Apêndice A), nos conteúdos publicados na Intranet do MP-RS a respeito desses temas, bem como em dados obtidos por meio de conversas informais com membros e servidores que estiveram ou estão envolvidos na implantação desses programas de gestão.

5.1 PROGRAMA DE FORMAÇÃO DOS GESTORES

O Programa de Formação de Gestores do Ministério Público do RS surgiu como uma proposta de educação continuada com vistas a possibilitar “a disseminação do conhecimento, a atualização permanente e o aperfeiçoamento de habilidades de gestores” no âmbito da instituição. Nesse sentido, seu objetivo geral é “capacitar o gestor para que aja como multiplicador no ambiente de trabalho, transmitindo conhecimentos e desenvolvendo habilidades para a gestão de pessoas e processos” (RIO GRANDE DO SUL, 2005, p. 2). Neste sentido, parte da premissa de que uma adequada gestão de pessoas e de processos de trabalho é fundamental para um resultado eficiente da instituição, considerando que este é atingido por meio de pessoas e das atividades desempenhadas por elas.

O presente programa iniciou no ano de 2002, com foco na formação de servidores para a gestão das áreas administrativas da instituição. Mas, devido ao crescente aumento da estrutura de trabalho física e de pessoal do MP-RS, especialmente no âmbito das Promotorias de Justiça, houve um considerável acréscimo das responsabilidades de gerência das mesmas, o que levou o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF), órgão responsável

pela atualização e a especialização do conhecimento dos membros e servidores do MP-RS, a idealizar o Programa de Formação de Gestores de Promotorias de Justiça no ano de 2005.

Dessa forma, o Programa inicial foi dividido em duas abordagens, tendo em vista públicos-alvo com perfis distintos: Promotores de Justiça e Servidores. Em virtude da finalidade do presente estudo, será descrita apenas a abordagem orientada para os Promotores de Justiça.

Desse modo, o Programa de Formação de Gestores de Promotorias de Justiça tem por finalidade suprir as necessidades básicas para a gestão de uma unidade administrativa pelo Promotor de Justiça, tendo em vista que, ao assumir suas funções, e no decorrer de sua carreira, passa a ter responsabilidade pela atuação institucional e também pela coordenação dos serviços administrativos da sua Promotoria de Justiça. Considerando que os membros do MP-RS têm como base de formação as Ciências Jurídicas e Sociais, procura oferecer noções ao Promotor de Justiça quanto aos diversos aspectos da “Gestão”, tema que faz parte das Ciências Administrativas, a fim de que este possa usufruir das ferramentas e demais programas que a instituição dispõe e para que ele próprio possa utilizar seus novos conhecimentos e habilidades para implementar rotinas administrativas na sua Promotoria. Para tanto, destina-se a membros do MP-RS que desempenham ou possam vir a desempenhar, além de suas funções normais, funções administrativas como Gestores das Promotorias de Justiça.

O Programa de formação é composto por dois módulos: o primeiro consiste em proporcionar aos Promotores de Justiça conhecimentos básicos de administração, através da metodologia clássica do processo de ensino-aprendizagem baseado na sala de aula; o segundo tem por objetivo conscientizar os gestores de seu papel enquanto responsáveis pela gestão de pessoas, por meio de uma metodologia fundamentada em princípios andragógicos onde, por meio de situações simuladas em dinâmicas de grupos, os treinandos compartilham práticas de gestão e tem a oportunidade de se integrar com outros gestores. Todavia, como até o momento só foram oferecidas aos Promotores de Justiça turmas no módulo I do Programa, a descrição a partir de então se deterá apenas aos seus aspectos.

Sendo assim, o objetivo-geral do módulo I do Programa consiste na transmissão de conhecimentos e no desenvolvimento de habilidades básicas para a gestão administrativa de

uma Promotoria de Justiça. Dessa forma, procura oferecer aos participantes conhecimentos básicos referentes à gestão de pessoas, da cultura organizacional, das funções administrativas, da qualidade de vida no trabalho, bem como integrar as ações do gestor às políticas institucionais relacionadas à gestão. Para a consecução desses objetivos foi firmada parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), que auxiliou na construção da estrutura didático-pedagógica do curso.

O lançamento do módulo I do Programa foi realizado em 2006, com a abertura de duas turmas no interior do estado, nas cidades de Passo Fundo e Caxias do Sul, sendo capacitados 57 Promotores de Justiça. O conteúdo do curso foi dividido em sete disciplinas, cada uma com sete horas-aula, com exceção de uma com 14 horas-aula, totalizando 56 horas-aula de formação, conforme descrito no Quadro abaixo, na ordem em que foram ministradas:

Disciplina	Objetivo	Ementa
Cultura Organizacional (7h)	Fornecer elementos de análise sobre como a cultura organizacional determina comportamentos organizacionais, bem como a importância do papel do líder no processo de reavaliação e mudanças.	O que é cultura organizacional; o <i>self</i> e a estrutura da cultura organizacional. Rituais de passagem e a integração de novas pessoas na organização. Clima organizacional, Modelos Sociais e o alinhamento dos objetivos sob a ótica da mudança cultural. Jogos de poder.
Gestão de Pessoas (14h)	Transmitir conhecimentos básicos sobre a gestão de pessoas com base em competências, em especial sobre o desenvolvimento dos relacionamentos interpessoais.	Quebra do paradigma do “cargo X” e valorização das pessoas pelas competências. Competências: conceitos e práticas. A estrutura básica “pessoas, estrutura e processos”. A importância das pessoas nas organizações. Os grupos e o estudo de sua dinâmica: autoconhecimento, comunicação, motivação, <i>feedback</i> e resolução de conflitos.
Administração da Qualidade de Vida no Trabalho (7h)	Apresentar aos participantes conceitos básicos referentes à temática, bem como chamar a atenção dos mesmos para a importância de um gerenciamento eficaz para este processo.	Qualidade de Vida no Trabalho e seus elementos formadores: riscos, salubridade, carga horária, estresse e ergonomia. Mapa de indicadores. Desafios e tendências da Administração da Qualidade de Vida no Trabalho.
Gestão do Conhecimento (7h)	Identificar os principais mecanismos envolvendo a Gestão e o compartilhamento do conhecimento, bem como da incorporação de inovações e melhorias.	Gestão da Informação – etapa prévia para a gestão do Conhecimento. Processo de Gestão do Conhecimento: identificação, aquisição, desenvolvimento, partilha, utilização e retenção. Inovação e melhorias nos processos organizacionais.
Direção e Liderança (7h)	Identificar os condicionantes organizacionais e os principais papéis do gestor frente à condução da sua unidade de trabalho.	Análise da estrutura organizacional e a tomada de decisões. Delegação e <i>empowerment</i> da equipe. Distribuição de tarefas, controle de atividades e desempenho. Gestão do conhecimento e da inovação. Papéis e habilidades do gestor. Estilos gerenciais e o nível de maturidade dos subordinados.

Disciplina	Objetivo	Ementa
Administração e Gestão Estratégica (7h)	Fornecer conhecimentos básicos de Administração e estratégias, vinculando-as à sua aplicação no dia-a-dia das Unidades.	Visão sistêmica da organização: pessoas, clientes, estruturas, processos e meio-ambiente. Funções administrativas. Interface dos vários subsistemas administrativos (Secretaria, Administrativo-Financeiro, Sistemas de Informação, etc.) e o atendimento de demandas internas e externas. Planejamento Estratégico do MP/RS. Evolução do pensamento administrativo.
Funcionamento das Organizações (7h)	Compreender a dinâmica das organizações como unidades sociais, com seus aspectos formais e informais, sob a ótica de serviços prestados a clientes internos e externos.	A organização e a intangibilidade dos serviços. Clientes internos e externos. Momentos da Verdade e o Ciclo de Serviços da Unidade. Atributos da qualidade dos serviços. Atendimento aos diferentes públicos. Identificação das principais disfunções.

Quadro 5 – Disciplinas do Programa de Formação de Gestores de Promotorias de Justiça (edição de 2006)

Fonte: Elaborado pela autora.

No ano de 2007, abriu-se uma nova turma na cidade de Porto Alegre, com a capacitação de mais 19 Promotores de Justiça. Em relação ao formato do curso, não houve alterações em relação à edição de 2006, mantendo-se as mesmas disciplinas, objetivos e ementas. Contudo, houve alteração dos professores de cinco das sete disciplinas oferecidas no curso (Gestão de Pessoas, Funcionamento das Organizações, Direção e Liderança, Administração e Gestão Estratégica, Administração da Qualidade de Vida no Trabalho), o que acarretou em mudanças na forma de abordagem de alguns temas tratados, e conseqüentes modificações nos conteúdos ministrados.

Cabe destacar que a partir dessa edição, começou a haver maiores dificuldades de comparecimento dos participantes a todos os encontros previstos, em virtude de seus compromissos institucionais. Isso levou o CEAF a repensar a estratégia didática do Programa e sua carga horária. Diante disso, decidiu-se por enxugar o programa para que os participantes pudessem compatibilizá-lo com sua agenda de atuação institucional.

Assim, foram abertas mais três turmas em 2007 nas cidades de Porto Alegre, Santa Maria e Pelotas, mas oferecendo apenas a disciplina de Gestão de Pessoas, sendo mantidos seu objetivo e ementa. A idéia era começar a oferecer as disciplinas em separado, de forma que o participante cursasse apenas aquelas que mais lhe interessassem e de acordo com a disponibilidade de sua agenda. Neste formato, foram capacitados 34 Promotores de Justiça e dois Procuradores de Justiça.

No ano de 2008 foi oferecida mais uma turma na cidade de Porto Alegre do Módulo I do Programa, todavia com uma reformulação no tipo e quantidade de disciplinas ministradas, conforme apresentado no Quadro a seguir:

Disciplina	Objetivo	Ementa
Gestão de Processos (16h)	Fornecer elementos e aporte de conhecimento sobre os elementos constituintes, estrutura e funcionamento dos processos básicos de uma promotoria.	Gestão funcional e gestão por processos. Práticas eficientes, eficazes e efetivas. Avaliação de processos e resultados. Indicadores de qualidade e processos de melhorias. Relações do MP com os diferentes <i>stakeholders</i> e ambiente institucional. Atendimento de demandas internas e externas. Planejamento Estratégico do MP/RS.
Gestão de Pessoas (16h)	Igual às edições anteriores.	Igual às edições anteriores.
Cultura Organizacional (8h)	Igual às edições anteriores.	Igual às edições anteriores.
Gerenciamento por Projetos (8h)	Identificar os principais mecanismos envolvendo a formatação, execução e avaliação de projetos como mecanismo de implantação de inovações e melhorias.	Identificação do problema e escopo do projeto. Etapas constituintes de um projeto. Indicadores e medição de resultados. Envolvimento das pessoas.

Quadro 6 – Disciplinas do Programa de Formação de Gestores de Promotorias de Justiça (edição de 2008)

Fonte: Elaborado pela autora.

Os módulos novos de “Gestão de Processos” e “Gerenciamento de Projetos” justificam-se pela implantação de dois programas de gestão na instituição, os quais são melhor detalhados posteriormente: a Gestão Estratégica do Ministério Público (GEMP), que consiste na introdução de mecanismos de planejamento, gestão estratégica e de projetos; e, o Programa de Padronização e Organização Administrativa das Promotorias de Justiça (PROPAD), que foca na padronização das rotinas administrativas das Promotorias e na gestão por processos. Esta edição contou com a participação de 29 Promotores de Justiça, totalizando 141 membros do MP-RS capacitados em todas as edições realizadas.

Em 2010 foi elaborado um projeto para reformulação do Programa de Gestores como um todo, sendo que este passou a ser estruturado em torno das habilidades associadas ao desenvolvimento gerencial: habilidade técnica e habilidade comportamental, o que equivale aos módulos I e II do formato anterior. A diferença é que o desenvolvimento dessas habilidades passará a ser realizado em dois níveis: básico e aprofundado. Além disso, em relação ao desenvolvimento das habilidades técnicas, não será mais oferecido um curso com várias disciplinas e sim um conjunto de mini-cursos, sendo que cada participante poderá

cursar apenas aqueles que atendam às suas necessidades educacionais. Ademais, não haverá mais a distinção de abordagem para membros e servidores, sendo que estes poderão cursar quaisquer mini-cursos, de forma que as turmas a partir de então serão mistas. Apenas em relação ao desenvolvimento das habilidades comportamentais, pelas necessidades pedagógicas, as turmas serão homogêneas, e na formação de nível básico os participantes deverão cumprir todos os encontros previstos neste eixo temático. A oferta de vagas neste novo formato do programa será realizada ao longo do ano de 2011.

5.2 PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA

O Planejamento Estratégico foi a primeira ferramenta de gestão utilizada formalmente no MP-RS. O primeiro seminário de Planejamento Estratégico foi realizado no ano de 1999, na cidade de Bento Gonçalves, com o propósito de definir os rumos institucionais, e contou com a participação de integrantes da Administração Superior. Todavia, o planejamento estratégico reduziu-se a apenas esse encontro, que foi conduzido por um consultor externo, não sendo gerada nenhuma formalização do processo e dos seus resultados.

Desse modo, a instituição passou a construir seu planejamento estratégico de forma periódica, sistemática e formalizada somente a partir do ano de 2003. O processo de planejamento seguiu os moldes dos planejamentos estratégicos tradicionais com a elaboração de um diagnóstico a partir da construção da matriz *SWOT*, para depois serem definidas a missão, visão, macro-estratégias, objetivos, indicadores e planos de ação. Esse processo culminou no Plano Geral de Atuação Institucional (PGAI) para o biênio 2003-2005. Cabe salientar que o diagnóstico foi elaborado com base em uma consulta à classe de membros do MP-RS, realizada por meio de questionário disponibilizado na Intranet da instituição. E, a construção propriamente dita do planejamento, foi feita a partir de um seminário na cidade de Caxias do Sul que contou com a participação de membros da Administração Superior. O processo foi conduzido por uma consultoria externa, sob a supervisão do Gabinete de Apoio e Planejamento Institucional, órgão responsável pelo planejamento estratégico do MP-RS, em sua área-fim, na época.

Após a construção do PGAI e com base em suas premissas, foi iniciada, nos mesmos moldes, a construção do Plano Geral de Atuação Administrativa (PGAA), visto que, naquele momento, o planejamento estratégico da instituição era separado entre área-fim e área-meio. A diferença é que os principais envolvidos na construção do PGAA foram os servidores responsáveis pela coordenação de áreas administrativas do MP-RS e que o seminário de elaboração do planejamento foi realizado na cidade de Bento Gonçalves. Este processo também foi conduzido pela mesma consultoria, mas com o apoio de servidores da instituição da área de Administração, lotados na Divisão Desenvolvimento Organizacional, e, neste caso, sob a supervisão da Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos.

No ano de 2005, em virtude da recondução do Procurador-Geral que estava em exercício por mais dois anos, foram mantidas as orientações estratégicas definidas no planejamento anterior, sendo renovados apenas os planos de ação em âmbito institucional e administrativo. Salienta-se que, desta vez, o processo foi totalmente conduzido pelos servidores da área de Desenvolvimento Organizacional.

Em 2007, quando assumiu uma nova gestão na instituição, foi criado o Gabinete de Articulação e Gestão Integrada (GAGI), órgão vinculado diretamente ao Procurador-Geral de Justiça, e que passou a ser responsável pelo processo de planejamento estratégico e monitoramento dos resultados institucionais. Nesta mesma época, a Administração optou pela elaboração de um novo planejamento estratégico para o MP-RS, mas com algumas alterações em sua metodologia de forma que esta possibilitasse uma maior concretização das ações planejadas, visto que pouco do que havia sido planejado nos períodos anteriores foi efetivamente colocado em prática.

Além disso, a Administração considerou importante tornar a construção de estratégias mais participativa, ampliando o número de pessoas envolvidas no processo, de modo a promover uma maior identificação da base com a estratégia, bem como a realização de um planejamento único para a instituição, sem a separação entre área-meio e área-fim. Ademais, optou também pela realização de um planejamento com um horizonte temporal maior – 15 anos – por considerar que o planejamento deveria ser da instituição e não apenas da gestão em exercício.

Sendo assim, houve a ampliação do foco de planejamento para a gestão estratégica, passando-se a adotar a metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC). Para tanto, foi criado o projeto Gestão Estratégica do Ministério Público 2022 (GEMP 2022), com a finalidade de apoiar a formulação das estratégias institucionais e sua tradução em objetivos, indicadores, metas e projetos estratégicos, bem como implantar mecanismos de governança para garantir a execução das estratégias definidas. O projeto foi colocado em prática por uma Comissão Executiva, formada por membros e servidores designados para tal fim, com o auxílio de uma consultoria que apoiou a implementação das etapas e realizou a capacitação de todos envolvidos no processo.

O projeto GEMP 2022 foi implantado no período de agosto de 2008 a abril de 2009 e compreendeu as seguintes etapas, conforme disponível na página da Gestão Estratégica na Intranet do MP-RS:

- **Alinhamento Estratégico:** realização de um evento que contou com a participação de aproximadamente 400 pessoas, entre membros e servidores, onde com base em uma metodologia utilizada para trabalhar com grandes grupos – o *Future Search* – foram construídos a matriz *SWOT* e o referencial estratégico institucional (visão e diretrizes estratégicas). Neste evento foram eleitos, entre os participantes, os membros da Comissão de Validação, responsável por avaliar, juntamente com o Procurador-Geral e Subprocuradores, todos os produtos do projeto, quais sejam: mapa estratégico, objetivos, indicadores, projetos e modelo de gestão.

- **Construção do Mapa Estratégico:** a partir da consolidação dos resultados do evento de Alinhamento Estratégico, e em reuniões com especialistas das áreas, foram definidos os objetivos e construído o Mapa Estratégico da instituição (Anexo B). É necessário mencionar, porém, que o Mapa Estratégico construído não seguiu as perspectivas sugeridas pelos criadores da ferramenta BSC, Kaplan e Norton (1997) – “Financeira”, “Clientes”, “Processos Internos” e “Aprendizado e Crescimento” – sendo realizadas adaptações de modo que o Mapa Estratégico pudesse refletir a lógica da área pública.

- **Definição de indicadores e metas:** após o estabelecimento dos objetivos, foram definidos indicadores e metas de forma a possibilitar a medição dos resultados alcançados. A execução dessa etapa foi bastante trabalhosa em virtude da maior complexidade de se medir

resultados no setor público. Todavia, foi decidido que não seriam despendidos grandes esforços neste momento na busca de indicadores e metas ideais, pois era necessário um processo de amadurecimento dos integrantes da instituição no uso da ferramenta para que estes pudessem ser aperfeiçoados.

- **Reuniões Regionais:** compreendeu a realização de reuniões com os membros de todas as 12 regiões do estado, conforme divisão da época, a fim de validar os elementos até o momento construídos – mapa estratégico, indicadores e metas – e para coletar sugestões de ações e projetos a serem implementados para o alcance dos resultados pretendidos.

- **Elaboração de projetos:** definição e detalhamento dos projetos a serem implementados para a execução das estratégias, juntamente com os respectivos responsáveis. Essa foi uma das etapas mais longas da implementação da gestão estratégica pelo fato da maioria dos responsáveis, especialmente membros, não ter experiência prática na elaboração de projetos. Sendo assim, foi necessário capacitar os responsáveis para a elaboração dos projetos, além de ser oferecido apoio técnico da consultoria e dos servidores do Gabinete de Articulação e Gestão Integrada na sua construção.

- **Construção do Modelo de Gestão:** definição dos papéis e responsabilidades na gestão estratégica, do formato das reuniões de gestão, dos critérios para a avaliação do desempenho, do processo de monitoramento e comunicação dos resultados, bem como do ciclo da gestão estratégica na instituição (periodicidade do processo de monitoramento e avaliação dos resultados e de revisão e renovação de estratégias).

Após essa etapa foi realizado um lançamento dos produtos do projeto, que contou com uma palestra de Jorge Gerdau Johannpeter, sendo também distribuída a todos os membros e servidores a “Agenda de Gestão”, material que reúne os elementos conceituais básicos para a compreensão da metodologia adotada, além do detalhamento das estratégias definidas e do modelo de gestão implantado. Cabe mencionar, ainda, que em todas as etapas de implantação do projeto os envolvidos foram capacitados em relação à metodologia adotada e aos respectivos conceitos envolvidos.

Em julho de 2008, foi realizada a primeira reunião de gestão para avaliação dos resultados alcançados e tomada de decisões em relação à execução das estratégias. A partir desse momento o GEMP 2022 deixou de ser um projeto e virou um processo institucional, de

modo que a formulação das estratégias foi transformada num processo contínuo, deixando de caracterizar-se como mais um evento institucional.

Sendo assim, o processo de gestão estratégica do MP-RS compreende as seguintes etapas, visualizadas graficamente a partir da Figura 2:



Figura 2 - Processo de Gestão Estratégica do MP-RS

Fonte: Agenda de Gestão do MP-RS, 2008.

- **Análise do Desempenho:** a execução da estratégia é periodicamente monitorada a partir da aferição dos resultados dos indicadores e comparação com as metas estabelecidas, análise do andamento dos projetos, e posterior avaliação do grau de cumprimento dos objetivos e recomendação de ações corretivas. Essa análise, além de compreender elementos quantitativos, deve ser acompanhada de uma análise qualitativa feita pelos responsáveis. Esses dados são consolidados em um Relatório de Gestão, sendo que os objetivos que compõem o Mapa Estratégico da instituição são sinalizados de acordo com o desempenho dos indicadores em relação às metas. A partir daí são avaliados os pontos mais críticos do Mapa Estratégico e proposta uma pauta específica para ser debatida na Reunião de Gestão.

- **Tomada de Decisões:** a partir da realização das “Reuniões de Gestão” são avaliados os pontos críticos da execução da estratégia e tomadas decisões para garantir sua adequada implementação, sendo estabelecidas correções de rumo, caso necessário. Participam destas reuniões os principais tomadores de decisão da instituição – Procurador-Geral e

Subprocuradores-Gerais de Justiça – além dos responsáveis por objetivos ou projetos estratégicos tratados na pauta. As decisões são consolidadas em ata e caso ensejem a execução de novas ações ou tomada de providências, já há a designação dos respectivos responsáveis e o prazo para a sua realização.

- **Comunicação:** as decisões tomadas nas “Reuniões de Gestão” e os resultados da implementação da estratégia são comunicados a toda a instituição. Para tanto, é publicado na página da Gestão Estratégica na Intranet do MP-RS o “Boletim de Desempenho Estratégico”, sendo divulgado o Mapa Estratégico sinalizado, o Relatório de Gestão, a pauta da reunião e a ata com as decisões tomadas. Também são realizados, anualmente, encontros em todas as regiões do Estado para a comunicação e debate dos resultados alcançados com os membros da instituição.

Ademais, a estratégia do MP-RS é renovada a cada quatro anos, iniciando com o Alinhamento Estratégico, que tem como principal função a mobilização das pessoas em torno de um ideal comum e a criação de um referencial estratégico. Logo após, é realizada a tradução da estratégia, sendo esta desdobrada em objetivos, indicadores, metas e projetos, os quais são revisados a cada dois anos. A vinculação da estratégia ao processo orçamentário deve ser realizada anualmente. E, de forma contínua, a implementação da estratégia é gerenciada, sendo que, por meio das Reuniões de Gestão, é analisado o desempenho atual e são tomadas decisões de forma a garantir o alcance dos resultados institucionais. Desse modo, completa-se o “Ciclo de Gestão Estratégica” do MP-RS, que compreende a periodicidade da renovação das estratégias e de sua gestão na instituição.

Além disso, para garantir a adequada execução da estratégia, foram estabelecidos, a partir da implantação do novo modelo de gestão, novos papéis a serem desempenhados pelos integrantes da instituição, conforme demonstrado no Quadro 7.

Papel	Responsabilidade
Patrocinador	Tomador de decisão organizacional e, como tal, tem o papel de garantir os recursos (humanos, físicos e financeiros) necessários para a viabilização da estratégia, mobilizar a organização para alcance dos resultados pretendidos, bem como decidir por correções de rumo, caso necessário. Esse papel é exercido pelo Procurador-Geral e Subprocuradores-Gerais de Justiça.
Responsável por objetivo	É responsável pelo alcance dos objetivos estratégicos institucionais. Realiza a análise do desempenho alcançado em relação aos objetivos, a partir da comparação do resultado dos indicadores às metas e avaliação do andamento dos projetos, bem como indica as ações necessárias para a melhoria dos resultados. Esse papel é desempenhado, em geral, por membros integrantes da Administração ou servidores coordenadores de áreas administrativas.

Papel	Responsabilidade
Responsável por indicador	Cuida da aferição de um ou mais indicadores estratégicos e de sua avaliação prévia para reporte aos responsáveis por objetivos. Também é responsável pela implementação dos planos de ação para a disponibilização dos indicadores estratégicos que ainda não foram possíveis de serem medidos. No MP-RS essa função geralmente é exercida por servidores que trabalham próximos aos responsáveis por objetivos.
Gerente de Projeto	Responsável pela implementação das etapas estabelecidas nos projetos, dentro do orçamento e prazos previstos e, principalmente, mobilizando as equipes envolvidas na execução para o alcance dos resultados pretendidos. Esse papel pode ser exercido tanto por membros quanto por servidores, desde que estes tenham condições de concretizar as ações previstas. Os projetos com abrangência institucional geralmente são conduzidos por membros da Administração ou servidores coordenadores.

Quadro 7 – Papéis e Responsabilidades na Gestão Estratégica

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2008.

Ademais, com vistas a oferecer melhor suporte metodológico aos envolvidos no processo de gestão estratégica (especialmente aos membros, os quais não estavam habituados com essa nova metodologia de trabalho), de modo que estes pudessem cumprir satisfatoriamente os seus papéis, em setembro de 2008 foram criadas duas Assessorias – de Gestão Estratégica e de Suporte a Projetos – no âmbito do Gabinete de Articulação e Gestão Integrada. A partir da criação da Assessoria de Suporte a Projetos, a instituição passou a trabalhar também com a metodologia de gerenciamento de projetos, que foi construída com base nos conceitos do PMI – *Project Management Institute*, em uma versão simplificada, visto que este era um dos pontos fracos da execução da estratégica, ou seja, a elaboração e o gerenciamento de projetos por parte dos responsáveis.

No ano de 2009, houve uma nova mudança na Chefia da instituição, sendo que esta decidiu pela continuidade do modelo implantado, mas que seria realizada uma revisão das estratégias definidas, desde que compatíveis com o referencial estratégico estabelecido pelos membros e servidores no evento de Alinhamento Estratégico de 2007. Sendo assim, a consultoria que apoiou a implementação do GEMP 2022 foi recontratada para capacitar o novo grupo da Administração em relação à metodologia adotada e apoiar a revisão das estratégias. Isso resultou em alterações no Mapa Estratégico da instituição que foi validado junto aos membros da instituição em reuniões pelo interior do Estado.

O Mapa Estratégico atual da instituição conta com 32 objetivos, divididos nas perspectivas de “Impacto Social”, “Sociedade”, “Processos”, “Pessoas e Tecnologia” e “Recursos” (Anexo B). Além disso, a instituição conta com 52 indicadores para avaliar o alcance dos objetivos, porém apenas 50% são efetivamente medidos, uma vez são necessárias

algumas reformulações nos sistemas de informações do MP-RS para viabilizar a coleta destes indicadores, sendo este um dos principais pontos a serem aperfeiçoados no modelo implantado.

Ademais, a instituição conta atualmente com um portfólio de 43 projetos estratégicos, os quais se encontram em processo de implementação. Por fim, junto com a idéia de regionalização e descentralização administrativa, foi iniciado um movimento com vistas a estimular os promotores de justiça a se integrarem mais no processo de gestão estratégica por meio da elaboração e gestão de projetos em nível local ou regional.

5.3 PROGRAMA DE PADRONIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA

O Programa de Padronização e Organização Administrativa das Promotorias de Justiça (PROPAD) surge num contexto de aumento da estrutura do MP-RS como forma de atender à demanda crescente por seus serviços, situação esta que começou a tornar a gestão no âmbito das Promotorias de Justiça mais complexa. Além disso, agravada pelo fato de que o crescimento súbito ocorreu sem uma definição de um padrão de funcionamento administrativo e de divisão do trabalho nas Promotorias de Justiça.

Assim, na falta de padrões e regramentos institucionais, as Promotorias de Justiça foram se estruturando de formas distintas, a partir da visão individual dos Promotores de Justiça nelas classificados, de acordo com suas necessidades locais. Cada Promotoria apresentava um modo de funcionamento próprio, sendo que, muitas vezes, um Promotor que fosse substituir em outra Comarca tinha dificuldades de compreender a forma de organização daquela Promotoria de Justiça. Além disso, era comum existir servidores trabalhando em desvio de função, já que não existiam regras para a distribuição do trabalho. Isso também gerava conflitos entre os Promotores de Justiça, principalmente nas Promotorias maiores, uma vez que cada um tinha a sua visão particular de como a sua Promotoria deveria funcionar.

Essas questões começaram a ser identificadas a partir de um trabalho de reorganização administrativa realizado nas Promotorias de Justiça de Passo Fundo no ano de 2005, solicitada pelos próprios Promotores de Justiça, e que foi o embrião do projeto institucional.

Além disso, já havia a percepção, na época, que o crescimento da estrutura da instituição estava chegando próximo ao seu limite, em virtude de restrições impostas à ampliação dos recursos orçamentários, advindas da necessidade de se compatibilizar as receitas e despesas do Estado do Rio Grande do Sul. Neste sentido, tornou-se cada vez mais necessário otimizar a estrutura existente.

Desse modo, o PROPAD foi construído com a finalidade de tornar a estrutura operacional das Promotorias de Justiça mais eficiente por meio da padronização dos seus processos, fluxos e rotinas de trabalho. Visa, também, à organização da estrutura funcional das Promotorias de Justiça, bem como à implantação de um modelo de avaliação da conformidade com vistas à certificação destes órgãos. Cabe mencionar, ainda, que o PROPAD é um dos projetos estratégicos desenvolvidos no âmbito da Gestão Estratégica do Ministério Público, estando vinculado ao objetivo institucional de “Melhorar a estrutura orgânica e a gestão administrativa”.

O projeto com abrangência institucional foi desenvolvido no ano de 2007 por uma equipe de técnicos da instituição e, para apoiar sua execução, foi contratada uma consultoria com o objetivo de fazer um diagnóstico de todas as Promotorias de Justiça, bem como definir e implementar o processo de padronização e organização administrativa, por meio do estabelecimento de fluxos e rotinas e sua melhoria contínua, a partir de ferramentas de aferição e gestão dos processos de trabalho.

Para tanto, o diagnóstico contemplou a análise das rotinas, fluxos e atividades desenvolvidas no âmbito das Promotorias de Justiça, além de serem avaliadas suas estruturas físicas e de pessoal, seu nível de produção e o grau de utilização dos principais sistemas de informação da instituição – Sistema Gerenciador de Promotorias de Justiça (SGP) e Sistema de Protocolo Unificado (SPU). Também, foi entregue um questionário aos Coordenadores de Promotorias de Justiça (denominação da função na época), constando de quatro questões abertas, a fim de identificar as principais tarefas relacionadas à gestão administrativa das

Promotorias de Justiça, onde foi obtido um retorno de 43% em relação ao total de Coordenadores consultados.

Um dos principais dados revelados pelo diagnóstico foi que a percepção inicial de que cada Promotoria de Justiça tinha um modo próprio de trabalhar estava correta. Em relação à estrutura física identificou-se que aproximadamente 67% das Promotorias possuíam uma estrutura adequada ou regular. Já em relação à estrutura de pessoal, foram observadas algumas incoerências, mas não foi possível realizar uma análise mais aprofundada, em virtude da grande maioria das Promotorias de Justiça utilizar apenas parcialmente o SGP para registrar suas atividades, o que impossibilitou uma verificação mais fidedigna da sua produção e, conseqüentemente, da adequação ou não da estrutura de pessoal.

A visão dos Coordenadores sobre suas atividades de gestão também representa um dado relevante do diagnóstico, sendo que estes elencaram principalmente as atividades relacionadas à gestão de pessoas, uma vez que estas corresponderam a quase 50% das ocorrências. Outro fato que chamou a atenção foi a informação de que 74% dos Coordenadores gastavam, no máximo, uma hora por dia em atividades de gestão.

Por fim, foram mapeadas também as boas práticas das Promotorias de Justiça relativas à organização e realização de suas atividades, as quais serviram de subsídio, num momento posterior, para a elaboração dos modelos-padrão dos processos propostos, os quais foram estabelecidos no “Manual do PROPAD”.

Cabe salientar que no relatório de apresentação dos resultados, além dos dados relativos ao diagnóstico utilizado, foram propostas uma série de ações a serem implementadas para o aperfeiçoamento não só das rotinas das Promotorias, mas com a finalidade de implantar um modelo de gerenciamento nestas fundado nas premissas da gestão de processos e da qualidade total. Essas recomendações foram apresentadas para a Administração Superior, a qual decidiu que primeiramente seria feita apenas a implantação da padronização das rotinas administrativas, e que o processo seria por adesão, pois não tinha a pretensão de impor a execução do projeto aos Promotores de Justiça.

Para tanto, foram realizadas algumas alterações nas funções do Coordenador de Promotoria por meio da publicação do Provimento n.º 73 de 2008, que alterou a denominação

do cargo para “Diretor de Promotoria”, e incluiu em suas atribuições a coordenação da implementação do PROPAD no âmbito da sua Promotoria de Justiça.

Logo após, em dezembro de 2008, foi realizado um grande encontro com a convocação de todos os Diretores de Promotoria, onde foram apresentados o diagnóstico e as ações que este deveria realizar para implantar o PROPAD em sua Promotoria. Também, foram entregues aos mesmos o “Manual do PROPAD”, com as rotinas-padrão, e um plano de readequação específico por tipo de Promotoria, conforme dados coletados no diagnóstico. A equipe de técnicos da instituição foi colocada à disposição para prestar auxílio na implementação do PROPAD aos que aderissem ao projeto e ficou estabelecido que no ano de 2010 essa equipe passaria a certificar as promotorias que se adequassem aos novos padrões.

Ademais, a Administração passou a utilizar os dados levantados pela consultoria e pelos técnicos como critério para a lotação de pessoal nas Promotorias de Justiça, bem como na distribuição de equipamentos, situação que gerou descontentamento entre os Promotores.

E, no ano de 2009, houve a mudança da Administração da instituição, que decidiu pela reavaliação e reformulação do projeto, sendo designada uma Promotora de Justiça para gerenciar o projeto. Assim, com o intuito de vivenciar melhor a realidade das Promotorias e de proporcionar aos Promotores de Justiça uma maior participação na construção do projeto, a nova gerente estabeleceu que seria realizado primeiramente um projeto-piloto de implantação do PROPAD em sete Promotorias de Justiça: Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Esteio, Farroupilha, Gramado, Nova Petrópolis e São Leopoldo. Essa experiência possibilitou a redefinição da metodologia de implantação, a validação das novas ferramentas e manuais do SGP e PROPAD e a capacitação da equipe de apoio ao projeto.

Além disso, foi definido que os Diretores das Promotorias continuariam responsáveis pela implantação do PROPAD, mas que estes receberiam uma capacitação mais aprofundada a fim de que tivessem melhores condições de colocá-la em prática. Também, foram indicados servidores de cada Promotoria de Justiça, pelos respectivos Diretores, para atuarem como facilitadores e multiplicadores do projeto e auxiliarem na implantação.

Cabe destacar, ainda, que o modelo inicial de organização administrativa das Promotorias de Justiça, que previa quatro tipos de estruturas organizacionais com base,

principalmente, no seu volume de expedientes, foi simplificado. Desse modo, foi estabelecido que todas as Promotorias de Justiça seriam organizadas em três grandes áreas: Secretaria-Geral, responsável, dentre outras atividades, pelo atendimento ao público e atividades relacionadas à manutenção do adequado funcionamento da Promotoria de Justiça; Cartório, responsável pelas providências administrativas relacionadas aos expedientes das Promotorias; e Gabinete, responsável pelo assessoramento ao Promotor em suas atividades-fim, judiciais e/ou extrajudiciais. Esse modelo genérico serviu de base para a padronização das rotinas, podendo sofrer algumas adaptações para se adequar às peculiaridades de cada Promotoria de Justiça (espaço físico, estrutura de pessoal, tamanho da Promotoria etc.).

Sendo assim, no decorrer de todo o ano de 2010, foi realizada a capacitação, em cada região administrativa, de todos os Promotores e Justiça e dos servidores designados em cada Comarca como facilitadores da implantação, em relação aos procedimentos-padrão estabelecidos (Projeto PROPAD). Essa capacitação foi realizada em abordagens distintas para Promotores de Justiça e servidores, sendo que para os primeiros os procedimentos foram repassados de forma mais geral e a ênfase recaiu mais na sensibilização destes para a implantação, e para os segundos, além da sensibilização, a capacitação focou na apresentação de cada procedimento de modo detalhado e na forma de operacionalização das adequações. Outro ponto a salientar é que após cada evento de capacitação dos Promotores de Justiça, que ocorreu em todas as regiões do Estado, era realizada uma reunião específica com os Diretores de Promotoria, sendo apresentado e debatido o Plano de Adequação ao PROPAD (PAP) de cada Promotoria de Justiça. Além disso, era apresentado aos Diretores de Promotoria um passo a passo de como este deveria conduzir o processo de implantação da padronização.

Ressalta-se que foi deixado para um segundo momento o processo de adequação da estrutura de pessoal e de equipamentos das Promotorias de Justiça, por se tratarem de questões mais polêmicas entre os Promotores, o que poderia ser um impeditivo para a implantação da padronização das rotinas.

Ao longo do ano de 2011, essas capacitações que em 2010 abrangeram todas as Promotorias do interior do Estado, serão realizadas também nas Promotorias de Justiça da capital. E, para complementar a implantação do PROPAD, bem como iniciar o processo de melhoria contínua, será instaurado um processo de Avaliação das Conformidades e Certificação, que consiste na verificação periódica da adequação dos procedimentos

operacionais administrativos aos padrões estabelecidos nas Promotorias de Justiça, além de apurar novos procedimentos que necessitem ser desenvolvidos ou alterados de forma padronizada. O MP-RS espera, portanto, com a implantação dessa primeira etapa do PROPAD, não apenas a padronização das rotinas, mas que a partir de então comecem a ser geradas informações relevantes sobre sua gestão administrativa, possibilitando o planejamento das necessidades de cada Promotoria de Justiça.

5.4 GESTÃO COMPARTILHADA

A Gestão Compartilhada é um modelo que começou a ser implantado no ano de 2009 com o propósito de fomentar a descentralização da gestão administrativa, promover a integração entre os órgãos da Administração e Execução, além de fortalecer a transparência e a democracia no âmbito institucional.

Uma das medidas que fizeram parte do projeto de implementação do modelo foi a criação do Conselho de Gestão Compartilhada, responsável por opinar em questões administrativas e institucionais, elencar prioridades do Ministério Público para fins de encaminhamento e decisões da Procuradoria-Geral de Justiça, além de contribuir com a formulação dos projetos prioritários no âmbito da Gestão Estratégica do MP-RS.

O Conselho de Gestão Compartilhada é composto pelo Presidente, que deve ser um membro da Administração Superior designado pelo Procurador-Geral de Justiça, por Promotores de Justiça de cada região do Estado, eleitos entre os membros da respectiva região, pelo Coordenador da Procuradoria de Justiça Cível e pelo Coordenador da Procuradoria de Justiça Criminal. Para tanto, realizou-se uma nova divisão das regiões administrativas, que antes eram 12, e que passaram a ser 16, levando-se em consideração características sócio-econômicas de cada região e aspectos relacionados à facilidade de deslocamento dos Promotores.

O Conselho de Gestão Compartilhada se reúne ordinariamente a cada três meses, periodicidade que há pouco foi alterada para dois meses, e extraordinariamente por provocação do seu presidente ou do Procurador-Geral de Justiça. A primeira reunião ocorreu

em dezembro de 2009 e até o momento já foram realizadas seis reuniões. A principal questão que vem sendo debatida no Conselho, desde a sua criação, é a regionalização da atuação na atividade-fim, uma vez que em algumas matérias e/ou temas torna-se necessário uma atuação em âmbito regional para que se alcance resultados sociais mais efetivos.

Outra medida efetuada na sua implementação foi a reformulação das atribuições do Diretor de Promotoria e a criação do Coordenador Administrativo Regional, os quais foram regulamentadas por meio do Provimento n.º 22 de 2010, além de ser encaminhado um projeto de lei à Assembléia Legislativa para adequação da legislação institucional, que ainda está em processo de tramitação. As atribuições dos Diretores de Promotorias não sofreram grandes modificações, sendo realizadas basicamente atualizações de redação e deixando explícita sua atribuição de “implementar a Política de Gestão Administrativa na(s) Promotoria(s) de Justiça”. Já o Coordenador Administrativo Regional recebeu atribuições de representação dos interesses da região junto à Procuradoria-Geral de Justiça, propositura de projetos vinculados à Gestão Estratégica do MP-RS de âmbito regional, e atividades relativas à gestão orçamentária e de materiais na região.

Além disso, pelo fato haver o entendimento de que essas funções exigem um compromisso maior por parte dos Promotores de Justiça, e em virtude da percepção da sua importância no contexto atual da instituição, foi tomada a decisão de estabelecer uma remuneração para o seu exercício. Todavia, essa remuneração ainda não foi implantada uma vez que esta não pode ser instituída por meio de Provimento e sim pela alteração na Lei Orgânica institucional, cujo projeto de lei encontra-se em andamento. Pelo mesmo motivo ainda não foram designados os Coordenadores Regionais, uma vez que se trata de um cargo novo na instituição, diferentemente do Diretor de Promotoria, cuja função já existia, tendo apenas alterada sua nomenclatura e atualizadas suas atribuições.

Outro elemento importante da Gestão Compartilhada e que faz parte da descentralização da gestão administrativa, foi proporcionar uma maior participação da base na gestão orçamentária. Essa medida teve por finalidade democratizar a escolha das prioridades de investimento da instituição e, principalmente, dividir a responsabilidade na gestão dos recursos do MP-RS.

Todas as medidas elencadas acima, que compõem o projeto de implementação da Gestão Compartilhada, foram apresentadas e debatidas com os Promotores de Justiça durante uma série de encontros realizados no interior do Estado pela Administração do MP-RS, juntamente com a apresentação do novo Mapa Estratégico da instituição.

Além disso, em maio de 2010, foi realizado na cidade de Bento Gonçalves o evento “Construindo uma nova gestão no Ministério Público”, com a finalidade de promover um ambiente de debate e reflexão sobre a descentralização da gestão institucional e da regionalização administrativo-funcional. O evento contou com a realização de quatro palestras e de oficinas temáticas, contando com a participação de 139 membros entre Promotores e Procuradores de Justiça.

A palestra de abertura do evento, denominada “O Meu Everest”, mesclou aspectos motivacionais e de gestão, sendo sua finalidade mobilizar os participantes para colocar o projeto em ação. Já a segunda palestra, realizada no segundo dia do evento, teve como enfoque “A importância de Comunicar”, sendo abordadas questões relacionadas à necessidade de se possuir estratégias e adotar práticas que qualifiquem a comunicação na instituição, tanto interna quanto externamente. A terceira palestra, abordou a questão da “Gestão dos coletivos e o compartilhamento de responsabilidades: o desafio da criação de atitudes”, que buscou sensibilizar os participantes para a questão da gestão de pessoas, bem como para a adoção de atitudes e comportamentos proativos, integradores e potencializadores da mudança. Por fim, a última palestra, tratou das “Ferramentas da Gestão do Ministério Público”, onde apresentou o Sistema de Gestão Orçamentária (SGO), ferramenta construída para viabilizar a descentralização da gestão orçamentária da instituição.

Ressalta-se que as duas últimas palestras foram realizadas concomitantemente com as oficinas temáticas, divididas por área de atuação do Ministério Público – Criminal, Cível e Patrimônio Público, Meio Ambiente, Ordem Urbanística e Questões Fundiárias, Infância e Juventude, Direitos Humanos e Consumidor – com vistas a elaborar alternativas para regionalizar a atuação do Ministério Público. Desse modo, o público participante dessas palestras foi bastante reduzido, não passando de 30 pessoas.

O evento foi encerrado com a realização de uma reunião do Conselho de Gestão Compartilhada, aberta a todos os participantes, onde foram apresentadas e debatidas as propostas resultantes das oficinas temáticas.

Por fim, cabe mencionar que a Gestão Compartilhada conjuga-se com o modelo de Gestão Estratégica da instituição, uma vez que também enfoca a descentralização da atuação na área-fim por meio da execução de projetos em âmbito local e regional.

6 AS NOÇÕES DE GESTÃO FORMALMENTE DIFUNDIDAS NO MP-RS

Neste capítulo são apresentadas as noções de gestão que vêm sendo propagadas formalmente no âmbito do MP-RS por meio dos principais programas de gestão implantados na instituição, quais sejam: Programa de Formação de Gestores, Planejamento e Gestão Estratégica, Programa de Padronização e Organização Administrativa das Promotorias de Justiça e Gestão Compartilhada.

6.1 PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE GESTORES

A identificação das principais noções de gestão difundidas pelo Programa de Formação de Gestores de Promotorias de Justiça foi realizada a partir da análise do Plano do Curso do Módulo I do Programa, onde consta, dentre outras informações, sua justificativa e objetivos, bem como por meio das apostilas das diversas disciplinas ministradas, o que permitiu o acesso aos conteúdos disseminados. Cabe mencionar, entretanto, que o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF), órgão responsável pela capacitação e treinamento de membros e servidores do MP-RS, não dispunha das apostilas referentes à edição do ano de 2008 do Programa, ficando a análise restrita aos materiais das edições de 2006 e 2007. No entanto, das quatro disciplinas ministradas em 2008, duas já tinham sido oferecidas nas edições anteriores (Gestão de Pessoas e Cultura Organizacional), além de terem sido mantidos os mesmos professores.

Sendo assim, a primeira questão identificada a partir da análise do plano de curso do Programa de Formação de Gestores de Promotorias de Justiça refere-se a sua justificativa, a qual gira em torno do fato do Promotor de Justiça ter passado, em virtude do crescimento institucional, a se responsabilizar também pelos serviços administrativos de sua Promotoria, e, por isso, é necessário que este se qualifique para uma adequada gestão das pessoas e dos processos de trabalho. Isso remete à noção de que o Promotor de Justiça passa a ser gestor das “atividades-meio” de sua Promotoria, o que, de certa forma, vai de encontro à estratégia inicial das Administrações do MP-RS de desonerar os membros destas atividades a partir da inversão da “pirâmide funcional”, ou aumento do quadro de servidores, conforme descrito no

capítulo 3. Na verdade, a medida buscou apenas desonerar o Promotor de Justiça da execução dessas tarefas, mas não de sua responsabilidade sobre elas. Neste sentido, o crescimento institucional possibilitou ao Promotor de Justiça uma estrutura de apoio na execução das atividades, mas trouxe maiores desafios em termos de gerência das mesmas. Portanto, a expectativa dos membros do MP-RS de que as melhores condições de trabalho permitiriam que estes pudessem focar seus esforços exclusivamente na atividade-fim acaba, de certo modo, frustrada.

Outro ponto a ser destacado é que a intenção do Programa é realizar uma complementação teórica referente ao tema “Gestão” aos Promotores de Justiça, os quais têm como base de formação as Ciências Jurídicas, sendo que este tema está basicamente inserido nas Ciências Administrativas. Isso remete a uma idéia de que para exercer adequadamente as funções de “gestor” de uma unidade de trabalho é necessário que se tenha um mínimo de conhecimentos relacionados às ciências administrativas, enfatizando-se a necessidade do preparo, da formação profissional, para o exercício das funções de gestão.

Além disso, a partir da análise da composição das disciplinas nas edições de 2006 e 2007 do Programa – Gestão de Pessoas, Direção e Liderança, Administração da Qualidade de Vida no Trabalho, Cultura Organizacional, Gestão do Conhecimento, Funcionamento das Organizações, Administração e Gestão Estratégica – é possível perceber o seu forte enfoque na disseminação de conhecimentos relacionados à área de gestão de pessoas. Afinal, as cinco primeiras disciplinas tratam de assuntos ligados a esta área ou que pelo menos tangenciam o tema. Ademais, a própria disciplina de “Gestão de Pessoas” possui o dobro da carga horária das demais disciplinas ministradas, reforçando a predominância já comentada. E, no ano de 2007, quando houve a decisão de oferecer disciplinas em separado, também foi a “Gestão de Pessoas” a disciplina escolhida, sendo capacitados membros da capital e do interior exclusivamente em relação a essa área de conhecimento.

A “Gestão de Processos”, que também consta como um dos principais objetivos do Programa, foi abordada de uma forma bem mais modesta, se comparada à “Gestão de Pessoas”. Na edição de 2006, o assunto foi tratado apenas no âmbito das disciplinas de “Administração e Gestão Estratégica” e “Funcionamento das Organizações”, sendo que nesta última é mencionado superficialmente nas discussões acerca da Gestão da Qualidade. Já em 2007, o tema é abordado apenas na disciplina de “Administração e Gestão Estratégica”,

também no contexto da Gestão da Qualidade, e juntamente com outros assuntos como o Planejamento Estratégico, por exemplo. Somente na edição de 2008 é que o tema recebe uma disciplina específica, “Gestão de Processos”, e com uma carga horária de 16 horas-aula, igual a da “Gestão de Pessoas”. Todavia, pela análise da ementa da disciplina, verifica-se que juntamente com os assuntos pertinentes à gestão de processos, também é abordado o tema “Planejamento Estratégico”.

Cabe destacar, ainda, que em 2008 passou a ser oferecida a disciplina de “Gerenciamento por Projetos”, a fim de suprir as carências na elaboração e gerenciamento de projetos por parte dos membros, detectadas no processo de implantação da gestão estratégica da instituição. Desse modo, é possível perceber que o Programa de Formação dos Gestores de Promotorias de Justiça foi adaptado, ao longo de suas edições, com vistas a dar conta das peculiaridades institucionais e preparar os membros-coordenadores para os novos modelos de gestão que foram sendo introduzidos no MP-RS (Gestão Estratégica e PROPAD).

Já em relação aos conteúdos abordados nas disciplinas do curso, é possível ter uma visão geral a partir do Quadro abaixo, considerando-se as edições de 2006 e 2007:

Disciplina	Conteúdos abordados	
	2006	2007
Gestão de Pessoas	<ul style="list-style-type: none"> • Processo de <i>feedback</i> • Administração de conflitos • Competências • Motivação 	<ul style="list-style-type: none"> • Contextualização: conceito da “Modernidade Líquida” no mundo do trabalho e o conceito de cultura e gestão de pessoas • Competências • Níveis de conflito • <i>Coaching</i>
Direção e Liderança	<ul style="list-style-type: none"> • Comportamento humano e estrutura organizacional • Percepção e modelos mentais • Liderança situacional • Modelos evolutivos da liderança 	<ul style="list-style-type: none"> • Aspectos conceituais da liderança • Poder, autoridade e responsabilidade • Diferentes abordagens da liderança • Liderança de grupos atípicos • Competências e desenvolvimento da liderança
Administração da Qualidade de Vida no Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida no Trabalho • Modelos de Qualidade de Vida no Trabalho • Aspectos intervenientes e históricos da qualidade de vida no trabalho 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão da Qualidade de Vida no Trabalho • Novas Tendências na Gestão de Pessoas • Saúde e Qualidade de Vida • Qualidade de Vida no Trabalho – conceitos e histórico • Problemas de saúde ocupacional e qualidade de vida no Trabalho • Modelos de Qualidade de Vida no Trabalho • Diagnósticos, Programas de QVT e Planos de Ação

Disciplina	Conteúdos abordados	
	2006	2007
Cultura Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • O “estado da arte” na gestão de pessoas • Fundamentos da Cultura Organizacional • Mudança/ gerenciamento da cultura da empresa • Mecanismos de gerenciamento da cultura da empresa 	Igual à edição anterior
Gestão do Conhecimento	<ul style="list-style-type: none"> • Bases culturais para a gestão do conhecimento (Indivíduo e Sociedade: relação de hábitos e acordos; Hipermodernidade: o conhecimento no Ocidente e no Brasil; Conhecimento e trabalho: menos instituição e mais indivíduo; Hegemonia institucional da organização produtiva) • Gestão do Conhecimento e Educação Corporativa. (Sociedade do Conhecimento; Organizações produtivas na era do conhecimento; Desafios institucionais das organizações produtivas; Principais modelos de gestão; Gestão do Conhecimento) • Sua organização tem deficiência de aprendizagem? (Texto de Peter Senge) 	Igual à edição anterior
Funcionamento das Organizações	<ul style="list-style-type: none"> • Os diferentes conceitos relacionados ao termo “público” • A Dupla Visão das organizações (paradigmas positivista e fenomenológico) • Dimensões da Qualidade (Produtos/ Serviços; Organizações Públicas e a Qualidade; Qualidade de Serviços em Ambiente Participativo; Expectativas e Percepção dos Serviços, Tangibilidade dos Serviços; Medidas de Qualidade; Dimensões da Qualidade de Serviço) • Matriz GUT de Priorização 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão Organizacional: aspectos iniciais (organizações públicas em transformação; A ênfase na eficiência: e a eficácia e a efetividade?) • Organização: estrutura e processos (organização como sistema sócio-técnico) • Dimensões organizacionais interdependentes: formal e informal, funcional e processual • Conceito de gestão e especificidades do setor público • Paradigmas Gerenciais (mecanicista e orgânico)
Administração e Gestão Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Conceitos e Metodologias de Gestão de Processos. • Visão Sistêmica • Passos de implantação da gestão de processos • Competências (identificação, mapeamento e avaliação) • Metodologia 5M • Automatização de processos • Reengenharia de Processos • Reengenharia da Administração Pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Os diferentes conceitos relacionados ao termo “público” • A função do planejamento no setor público (Administração; Estratégias; Macroestratégias; Planejamento Situacional; Função Planejamento; Planejamento Estratégico; Escopo do Planejamento Estratégico; Matriz SWOT; Plano de Ações e Administração Estratégica; Indicador; Planejamento em ação – <i>Balanced Scorecard</i>) • Dimensões da Qualidade (Produtos/ Serviços; Organizações Públicas e a Qualidade; Qualidade de Serviços em Ambiente Participativo; Expectativas e Percepção dos Serviços, Tangibilidade dos Serviços; Medidas de Qualidade; Dimensões da Qualidade de Serviço)

Quadro 8 - Conteúdos Abordados no Programa de Formação de Gestores de Promotorias de Justiça (edições 2006 e 2007)

Fonte: Elaborado pela autora.

Apesar das disciplinas tratarem de assuntos diversos, é possível perceber, a partir da análise geral do conteúdo de suas apostilas, que alguns temas são abordados de forma transversal. Sendo assim, na sequência é apresentada a análise dos conteúdos ministrados no Programa, sendo esta realizada a partir de duas categorias: noções gerais difundidas sobre a gestão e noções difundidas em relação à gestão de pessoas, que, conforme já comentado, representou a principal área da gestão abordada no curso.

6.1.1 Noções gerais difundidas sobre a gestão

Percebe-se, a partir da análise dos conteúdos ministrados no Módulo I do Programa de Formação de Gestores de Promotorias de Justiça, que a gestão é abordada a partir de um enfoque universal, ou seja, como um conjunto de técnicas que podem ser aplicadas em diferentes contextos, embora estas tenham se originado no meio empresarial. Diante disso, não é identificado esforço no sentido de adaptar os conteúdos às peculiaridades e até mesmo à linguagem da área pública. Das 12 apostilas analisadas⁶, em apenas quatro é mencionado especificamente o setor público (Funcionamento das Organizações e Administração e Gestão Estratégica, edições de 2006 e 2007). Todavia, em apenas uma disciplina os conteúdos são efetivamente adaptados ao contexto da área pública (Funcionamento das Organizações, edição de 2007), sendo que nas outras há apenas menção do setor público em algumas partes do conteúdo, prevalecendo, desse modo, uma abordagem de caráter universal, apesar da diferença de finalidade entre a gestão pública e privada.

[...] um bom administrador de negócios privados será um bom administrador da coisa pública, ambos têm as mesmas e idênticas atribuições, a diferença está no destino da prestação dos serviços que é de natureza pública (Funcionamento das Organizações, 2006, p. 10).

[...] Toda empresa, de qualquer porte ou setor, pode e deve seguir esse modelo. Basta entender bem de seu negócio, situar-se no mercado onde atua com quem se relaciona, como se relaciona, de que forma e como mede suas ações e seus resultados. [...] Na verdade, a gestão do negócio tem que ser simples e como já foi dito serve para qualquer negócio, de qualquer tamanho (Administração e Gestão Estratégica, 2006, p. 12)

⁶ Considerando-se as edições de 2006 e 2007 do Programa de Formação de Gestores de Promotorias de Justiça, são 14 apostilas, mas só foi analisado o conteúdo de 12 delas, já que as apostilas das disciplinas de “Cultura Organizacional” e “Gestão do Conhecimento” são rigorosamente iguais nas duas edições.

Embora pareçam diferentes, as exigências do setor público, no que se refere aos conceitos de qualidade, não diferem do privado. Segundo visão de Carr e Littman (1990, p. 2), os princípios de qualidade aplicam-se tanto para o setor público como para as empresas privadas. (Administração e Gestão Estratégica, 2007, p. 30)

Nos trechos onde o setor público é mencionado de forma mais específica, em grande parte dos casos é no sentido de alertar quanto à necessidade de superar sua burocracia excessiva ou para reforçar o seu estado de “atraso” em relação à gestão na iniciativa privada. Desse modo, a inadequação de alguns mecanismos gerenciais oriundos da iniciativa privada na área pública não é vista como decorrente de suas peculiaridades, mas sim de características negativas a serem superadas.

As grandes dificuldades em se fazer reengenharia no setor público são resultantes de algumas características: muitas administrações públicas são direcionadas para os procedimentos e carecem de formulação explícita de estratégias/objetivos e isto para a reengenharia é um pré-requisito; dificilmente a administração pública define quem é o usuário, já que tem o monopólio da prestação de determinados serviços e sua burocracia não está acostumada a ouvir o usuário, o que é ainda mais problemático; os benefícios da reengenharia são largamente derivados do pensar, organizar e agir horizontalmente, em termos de processos matriciais mais do que verticais, tornando difícil para a administração pública perceber o conceito de processos organizacionais e mais ainda, de defini-los; melhorar processos necessariamente significa definir seu alcance e medi-los, mas como esse conceito é novo para a administração pública, é difícil definir seu alcance em termos de indicadores apropriados que permitam mensuração (Administração e Gestão Estratégica, 2006, p. 37-38).

Entre as prováveis causas que não permitiram que a gestão pública desenvolvesse a contento a função planejamento, pode-se apontar as constantes instabilidades econômicas e os elevados índices inflacionários do país. No momento em que aos Planos Plurianuais passaram a ser implementados e a ferramenta de planejamento passou a projetar ações de médio e longo prazo, notou-se algumas críticas quanto a fragilidade da gestão, demonstrando que a maioria das vezes o dispositivo constitucional legal comportava-se como mera peça de ficção. Neste sentido, por muito tempo, o instrumento de planejamento obteve maior trânsito no setor privado, em detrimento da setor estatal. [...] Na esfera pública, a função planejamento nunca foi estranha ao processo de gestão, entretanto em algumas administrações, as descontinuidades administrativas não contribuíram para a implementação do controle/ avaliação do plano de ações (Administração e Gestão Estratégica, 2007, p. 28).

Entretanto, apesar de grande parte dos conteúdos serem abordados dentro de um discurso “gerencialista”, em nenhum momento é mencionada a Reforma do Aparelho do Estado de 1995, que teve por finalidade substituir a administração burocrática pela gerencial no âmbito do setor público brasileiro. De forma específica, apenas o movimento “Reinventando o Governo” de Osborne e Gaebler (1995) é citado em algumas apostilas, porém sem muito destaque.

Na mesma obra, OSBORNE e GAEBLER destacam a dificuldade de adaptação do Estado Político e seus governos a esta nova situação. Dizem que “a sociedade norte-americana empenhou-se num esforço gigantesco para controlar o conteúdo da ação governamental – para evitar que os políticos e burocratas agissem de modo a ameaçar o interesse coletivo ou os recursos da comunidade. Isso limpou muitos dos nossos governos, mas ao resolver alguns problemas criou alguns outros. Ao dificultar o desvio do dinheiro público, tornou virtualmente impossível administrá-lo bem. Ao adotar exames escritos, com notas de três decimais, para contratar nossos escriturários, policiais e bombeiros, introduziu a mediocridade na nossa força de trabalho. Ao tornar impossível demitir funcionários de baixa produtividade, proporcionou estabilidade aos medíocres. Ao tentar controlar virtualmente tudo na administração pública, tornamo-nos tão obsessivos em ditar o modo como as coisas devem ser feitas – regulando os procedimentos e controlando os insumos – que passamos a ignorar os resultados” (Gestão do Conhecimento, 2006 e 2007, p. 45).

Dessa forma, predomina nas apostilas uma linguagem voltada ao contexto da iniciativa privada, sendo que a gestão é abordada dentro de uma narrativa comum que enfoca a necessidade de flexibilidade, inovação, valorização dos talentos e busca constante da excelência por parte das organizações, de forma que estas tenham condições de sobreviver em um ambiente cada vez mais complexo, mutante, competitivo e globalizado. Neste sentido, é freqüente o uso de termos oriundos do meio empresarial como “cliente”, “mercado”, “empresa”, “competição”, dentre outros, em detrimento a termos mais familiares à gestão pública como “cidadão”, “esfera de competência”, “órgão público”, “cooperação”.

Com as grandes transformações sociais e no ambiente de trabalho, denotou-se o que ainda percebe-se presente hoje no mundo empresarial, que é a época de transição, onde se convive num ambiente de incertezas, marcado por desafios advindos desta época, como manter as pessoas na organização, criar um clima organizacional agradável e propício ao trabalho, oferecer salários dignos, dentre outros. Administrar a globalização da economia, a evolução das comunicações, o desenvolvimento tecnológico, a competitividade, etc. é um desafio desta época de mudanças (Administração da Qualidade de Vida no Trabalho, 2006, p. 5).

Na era da informação, das rápidas mudanças tecnológicas, da globalização, torna-se fundamental dentro das organizações o estabelecimento de relações mais produtivas e o desenvolvimento de colaboradores que atendam, de forma imediata e criativa a tais mudanças. As inovações tecnológicas e as transformações sociais dominam a sociedade contemporânea: mudam significativamente a produção e a vida das pessoas. A mudança aparece, não só como inevitável, mas necessária à sobrevivência das organizações. Os fatos se alteram com rapidez e o mesmo acontece com as idéias. Encurta-se o tempo para planejar, experimentar e agir (Direção e Liderança, 2006, p. 13).

Cabe mencionar, ainda, que em várias apostilas são trazidos exemplos práticos de organizações para demonstrar a aplicabilidade dos conceitos difundidos. No entanto, a maioria cita exemplos de organizações da iniciativa privada (Microsoft, Sony, 3M, General Electric, Wal-Mart, Fiat, Magazine Luísa, Todeschini, dentre outras) e, quando são trazidos

exemplos da área pública, em grande parte são de empresas estatais (ex. Petrobrás, Correios). Desse modo, órgãos públicos quase não são citados, reforçando a idéia da profissionalização da gestão na iniciativa privada e de fragilidade no âmbito do setor público.

Além disso, a gestão é conceituada, de forma geral, como um conjunto de técnicas que, aplicadas às pessoas e aos recursos disponíveis, auxiliam na melhoria do desempenho das organizações, possibilitando o alcance dos objetivos e resultados pretendidos.

Para Daft (1999), administração é a realização dos objetivos organizacionais de forma eficiente e eficaz, através do planejamento, organização, liderança e controle dos recursos organizacionais. Em função de recursos e pessoas, Bateman e Snell (1998, p.27) conceituam a administração como “o processo de trabalhar com pessoas e recursos para realizar objetivos organizacionais”. Robbins (2000), entende que as organizações existem para atingir objetivos, mas, para tal, necessitam de uma missão e meios para sua realização, papel este assumido pela administração (Administração e Gestão Estratégica, 2007, p. 17-18).

Em relação à gestão no âmbito do setor público, em apenas uma apostila há uma conceituação específica, a qual também dá ênfase à questão dos resultados. Entretanto, além das dimensões tradicionais de eficiência e eficácia que predominam nos conteúdos das apostilas, enfoca também a questão da efetividade, dimensão de resultado própria da área pública.

Pode-se pensar *administração pública*, como um conjunto de atividades atribuídas e desempenhadas por órgãos públicos e servidores da administração direta/ indireta que tem por objetivo atender as demandas da sociedade com *eficácia*, *eficiência* e *efetividade* (Administração e Gestão Estratégica, 2007, p. 18).

Esses resultados, porém, precisam ser “mensuráveis”, uma vez que “não se pode gerenciar aquilo que não se pode medir” (Administração e Gestão Estratégica, p. 44, 2007). Dessa forma, é possível identificar nos conteúdos um enfoque no sentido de demonstrar a importância da mensuração dos resultados, sendo inclusive propostos alguns indicadores específicos, seja para avaliar a qualidade dos serviços prestados, seja para a mensuração da qualidade de vida dos funcionários, e até mesmo para o acompanhamento da evolução do “gerenciamento” da cultura nas organizações. Segundo Gaulejac (2007), por não poder medir o qualitativo, o debate no âmbito da gestão pública se desloca sobre o quantitativo, de modo que as reflexões sobre o bem público, o estar junto e o bem comum reduzem-se a porcentagens, curvas, taxas e índices.

Sendo assim, os conceitos difundidos no Programa de Formação de Gestores de Promotorias de Justiça sobre a “gestão” reproduzem o discurso gerencialista que, cada vez mais, é impregnado na sociedade, conforme aponta Gaulejac (2007). Essa difusão e a aceitação do discurso gerencialista vem acompanhado de uma concepção negativa do papel do Estado, o qual é considerado como um aparelho não rentável, que convém “modernizar”, preconizando-se, dessa forma, como nas empresas privadas, uma maior eficiência, flexibilidade e melhoria dos serviços prestados (GAULEJAC, 2007). Neste sentido, os conteúdos disseminados por meio do Programa de Formação de Gestores do MP-RS, de uma forma geral, ajudam a reforçar representações positivas em relação à iniciativa privada e negativas em relação ao setor público.

6.1.2 Noções difundidas em relação à gestão de pessoas

Conforme apontado anteriormente, a Gestão de Pessoas é, sem dúvida, a área da gestão mais enfatizada no Programa de Formação de Gestores de Promotorias de Justiça. Isso é percebido não apenas pela análise do conjunto das disciplinas que compõem o curso, mas também pelos conteúdos abordados em suas apostilas, onde temas relacionados à gestão de pessoas são mencionados com frequência.

É possível perceber, a partir da análise dos conteúdos ministrados no Programa de Formação de Gestores de Promotorias de Justiça, que há uma preocupação no sentido de sensibilizar os participantes em relação à importância das pessoas para o alcance dos resultados organizacionais. O ser humano, desse modo, é destacado como o principal elemento para alavancagem da produtividade e desempenho organizacionais, uma vez que na realidade atual são as competências das pessoas que fazem a diferença e não os comportamentos padronizados.

Alguns autores são enfáticos no compromisso que devem ter as empresas com o ser humano. Nenhuma organização, nenhum sistema operacional, mesmo que dotado das sofisticadas técnicas e normativas, existe ou funciona sem a pessoa humana. [...] As organizações não devem mais ser consideradas como máquinas, mas como entidades vivas que revelam toda a gama de emoções humanas (Gestão de Pessoas, 2006, p. 11).

Cada vez mais está havendo uma valorização do potencial humano, sendo que a capacidade de refletir e agir são as que vem conquistando maior destaque, em

detrimento ao estilo padronizado de comportamento, o qual por muito tempo foi requerido e utilizado nas organizações. [...] Novas concepções sobre o papel do indivíduo na organização, e o modo pelo qual o mesmo é encarado na empresa é um marco fundamental que pode refletir uma boa ou má qualidade de vida. Mudanças nas terminologias e evolução sobre o entendimento da importância das pessoas na organização levou a uma mudança de concepção do papel do colaborador, de mero recurso para obtenção de rendimentos financeiros, para parceiro, que faz parte do negócio, com autonomia de ação e decisão, acesso às informações, reconhecimento e valorização (Administração da Qualidade de Vida no Trabalho, 2006, p. 4-5).

Pode-se afirmar que este é o componente mais importante e fundamental para a Gestão do Conhecimento. Sem pessoas, não há criação e nem disseminação de conhecimento (Gestão do Conhecimento, 2006 e 2007, p. 55).

A Gestão de Pessoas hoje tem um papel crucial na medida em que se propõe a assessorar estrategicamente a estrutura organizacional com novas idéias e valores que resgatem a importância das pessoas como vantagem competitiva (Administração da Qualidade de Vida no Trabalho, 2007, p. 3).

Vivencia-se a transposição da descrição de cargos para a descrição de pessoas, e isso nos mostra que já existe um entendimento de que a gestão do capital humano se descortina como o principal enfoque nos processos de eficácia organizacional. Desse modo, na atual realidade de extraordinária incerteza, o velho modelo - que partia do princípio de que o líder era alguém pago para pensar, enquanto o liderado era pago para fazer - cai por terra, numa realidade na qual predomina o conhecimento (Direção e Liderança, 2007, p. 14).

Juntamente com a noção difundida a respeito da importância das pessoas para as organizações, é reforçada a idéia de que colaboradores satisfeitos produzem mais e melhor. Sendo assim, o papel da gestão de pessoas é conciliar os interesses das pessoas e das organizações, de forma que ambos atinjam seus objetivos. Ou seja, de modo que as organizações alcancem os resultados pretendidos, traduzidos em um “desempenho superior”, e que as pessoas possam se sentir satisfeitas e ter qualidade de vida no trabalho.

A Qualidade de Vida no Trabalho, QVT, busca a satisfação do trabalhador na tentativa de diminuição do mal-estar e do excessivo esforço físico no trabalho. Envolve os aspectos favoráveis e desfavoráveis do ambiente de trabalho. Tem como objetivo maior buscar alternativas para o desenvolvimento de ambientes de trabalho tão saudáveis para as pessoas quanto para a economia das organizações. É elevar o nível de satisfação pessoal tendo como consequência maior qualidade e produtividade. (Administração da Qualidade de Vida no Trabalho, 2007, p. 9)

Além disso, é difundida uma noção de que gerir pessoas representa a função mais importante a ser desempenhada pelo gestor, uma vez que estas são cruciais para o desempenho das organizações. Muito embora haja menção em algumas disciplinas de que o papel do gestor está relacionado ao processo administrativo de planejar, organizar, dirigir e controlar (de forma que a organização alcance seus resultados), a função de “direção” é a mais destacada no Programa, com ênfase ao processo de liderança, já que, cada vez mais, é necessário que os colaboradores engajem seus corações e mentes no trabalho para o alcance

dos propósitos organizacionais. Neste sentido, o processo de liderança se sobrepõe ao processo de gestão, remetendo a uma noção de que todo gerente, para ser efetivo, precisa ser transformado em um líder.

As atitudes gerenciais influenciam na ambiência organizacional, no comprometimento com metas e objetivos organizacionais e conseqüentemente nos resultados alcançados. [...] Cada função gerencial exige o domínio de conhecimentos específicos e essenciais. Os processos de decisão, planejamento e organização, comunicação, controle de resultados, negociação e administração de conflitos, dentre outros, são afetados pelo nível de conhecimentos essenciais - aqueles que fazem parte do rol que todo gerente deve saber para ocupar o posto e tornar-se um líder (Gestão de Pessoas, 2006, p. 12).

Entende-se por liderança a arte de educar, conduzir e estimular pessoas, para que num ambiente de desafios, riscos e incertezas, persistam na busca da superação de resultados. Agregando novos elementos, Megginson, Mosley e Pietri (1998, p. 377) consideram que “liderança é um processo de influenciar as atividades individuais e grupais, no estabelecimento e atingimento de metas”. Gestor-líder é aquele que, no exercício de qualquer função de comando, permanente ou temporária, formalmente designada ou por iniciativa própria, é capaz de influenciar e ser legitimado pela equipe e, a partir daí, representá-la e conduzi-la no âmbito de determinada situação (Direção e Liderança, 2007, p. 3-4).

No botequim, como Jack Welch apregoa – assim como na mercearia – o importante é saber ouvir a pessoa e, especialmente, entender o funcionamento da alma humana. Para ele, os gerentes devem abandonar as práticas autoritárias, burocráticas e mecanicistas e devem se concentrar no processo de liderança (Cultura Organizacional, 2006 e 2007, p. 17).

Cabe mencionar que essa visão é contrária a de Mintzberg (2010), que considera a liderança como um processo que faz parte da gestão e não como algo descolado desta. Na sua visão, ao se colocar a liderança num pedestal, separado da gestão, acabamos por transformar um processo social em um pessoal, pois “não importa o quanto falemos sobre o líder fortalecer o grupo, a liderança ainda enfoca o indivíduo: sempre que promovemos a liderança, rebaixamos os outros ao nível de seguidores” (MINTZBERG, 2010, p. 22).

Sendo assim, não é dado destaque ao processo de gestão de pessoas e suas funções especializadas (recrutamento, seleção, avaliação, desenvolvimento, etc.), mas sim a como o líder deve mobilizar sua equipe em prol de resultados. Para tanto, é reforçada a necessidade de motivar as pessoas, sendo as práticas mais recomendadas a gestão participativa, o cultivo de boas relações no ambiente de trabalho (boa comunicação, administração de conflitos, negociação), e a criação de estímulos ao trabalho (reconhecimento, valorização, enriquecimento de cargos, recompensas financeiras), de modo com que estas se sintam pertencentes à organização e se comprometam com seus propósitos.

[...] a QVT pode ser fundamentada em quatro aspectos, e na medida em que são implementados, deverá haver igualmente uma melhora na qualidade de vida no trabalho, são eles: participação dos funcionários nas decisões; reestruturação do trabalho através do enriquecimento de tarefas e de grupos autônomos de trabalho; inovação do sistema de recompensas, como forma de melhorar o clima organizacional; e melhoria no ambiente de trabalho em relação às condições físicas e psicológicas, horário de trabalho, etc. (Administração da Qualidade de Vida no Trabalho, 2006, p. 8).

Daí, torna-se fundamental vencer as barreiras da comunicação, pensar e atuar holisticamente, abrindo cada vez mais os processos e as decisões à participação de todos que, direta ou indiretamente, influenciam ou são influenciados por seus resultados (Direção e Liderança, 2007, p. 5).

A cultura corporativa participativa não exorciza o lucro e não desestimula o analítico, o racional, o quantitativo; ocorre que ela também consegue incentivar a emoção e consente que a pessoa sinta-se parte de algo maior, não como coadjuvante, mas como participante efetivo e modelador dos destinos da sua organização [...] A consecução de uma cultura de alta efetividade cada vez mais exige um modelo participativo de gestão, com predomínio de atributos como negociação, comunicação, empatia, motivação e outros. [...] A administração participativa fortalece a responsabilidade e a lealdade à instituição. Este modelo de gestão enseja uma fraca rotatividade funcional, proporciona uma redução dos desperdícios de recursos e tem, como decorrência, o moral e o ânimo elevado entre o pessoal. Todas as forças sociais, na administração participativa, dirigem-se para a consecução dos objetivos da organização formal (Cultura Organizacional, 2006 e 2007, p. 14-16).

Portanto, para uma equipe atingir a produtividade ideal, é preciso haver total sincronia entre suas pessoas e o ambiente que as cerca. É preciso criar um ambiente em que as pessoas se sintam bem, tendo a oportunidade de desenvolver seu trabalho e desenvolverem-se sadamente (Administração da Qualidade de Vida no Trabalho, 2007, p. 10).

Para enfrentá-lo [o conflito], o grande desafio do líder é saber aproveitar e administrar a sua ocorrência, já que ele não representa uma manifestação de fracasso de uma ou de ambas as partes arroladas, mas uma forma de as pessoas externarem diferenças. [...] A negociação é, necessariamente, um processo de interação, articulação e aceitação de uma proposta entre as partes, visando atingir um resultado sinérgico. As capacidades de ouvir, de administrar emoções e, principalmente, de fazer concessões são inerentes a esse processo (Gestão de Pessoas, 2006, p. 8).

No entanto, apesar de serem propostas algumas “boas práticas” para o exercício da liderança, há também o alerta sobre a necessidade do líder ter flexibilidade para adaptar seu estilo às diferentes situações e contextos. Desse modo, não existe uma melhor forma de liderar e sim a que é mais eficaz em uma dada situação.

Assim, no caso da liderança situacional, a autoridade formal ajuda mas não é imperativa, ao passo que as características pessoais podem facilitar ou dificultar, dependendo da situação. Também as expectativas dos liderados precisam ser consideradas, para que o líder possa despertar a motivação, ante a pressão das variáveis situacionais. Os autores adeptos da abordagem situacional ou contingencial não postulam um melhor ou pior estilo de liderança, ou um estilo permanente, mas sim o mais eficaz para uma dada situação. Em outras palavras, de um líder, poderá ser exigida uma conduta autocrática em determinado momento e em outro um comportamento democrático. Dependendo do grau de amadurecimento da equipe, à qual já podem ser delegadas determinadas tarefas, esse mesmo líder poderá até

assumir uma postura liberal. Assim, do líder da modernidade, espera-se mais flexibilidade, inovação e adequação (Direção e Liderança, 2007, p. 7).

Ademais, em virtude da noção difundida relativa à importância das pessoas para as organizações, é possível identificar nos conteúdos uma valorização de modelos de gestão que têm por base as pessoas: gestão por competências (competências requeridas para a execução da estratégia organizacional; conhecimentos, habilidades e atitudes), gestão do conhecimento (que é relacionada à gestão de competências e à aprendizagem organizacional) e até gestão da cultura organizacional (que avança a possibilidade do gerenciamento planejado da cultura a fim de se alcançar um alto grau de compartilhamento de valores entre as pessoas que compõem a organização).

[...] é crescente o número de empresas que estão passando a atuar – no contexto do gerenciamento de pessoas – com a perspectiva de que a competência é um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que afetam a maior parte do trabalho de uma pessoa, e que se relacionam com o seu desempenho (Cultura Organizacional, 2006 e 2007, p. 4).

No âmbito interno das organizações, novas práticas também se consolidaram nos anos 90. Entre elas, merecem menção: [...] o aparecimento da Gestão do Conhecimento, que apresenta as abordagens de aprendizagem organizacional, gestão de competências, educação corporativa e gestão do capital intelectual como um novo desafio gerencial a ser buscado pelas empresas na virada do milênio (Gestão do Conhecimento, 2006 e 2007, p. 22).

Quando adequadamente gerenciada, a cultura reforça a identidade da organização, perante seu quadro funcional, e ao mesmo tempo renova seus valores culturais. Existem determinados mecanismos que, colocados em marcha na gestão da cultura organizacional, podem estimular, nas pessoas, o sentimento de pertencência a algo maior. [...] O principal objetivo do gerenciamento planejado da cultura organizacional é possibilitar que a ação das pessoas seja dirigida para a obtenção de resultados efetivos e consiga atingir, de forma continuada, níveis elevados de performance quanto a sua razão de existir, a seus propósitos centrais e à satisfação das necessidades e das expectativas dos seus vários públicos (Cultura Organizacional, 2006 e 2007, p. 11).

Por fim, cabe destacar que, conforme ocorreu na categoria anterior, a qual tratou da visão geral da gestão difundida pelo Programa de Formação de Gestores, os conhecimentos ligados à gestão de pessoas não são adaptados ao contexto do setor público, partindo-se do pressuposto de que sua aplicabilidade é universal, apesar de ser notório que o setor público tem algumas peculiaridades em relação a esta área como ingresso das pessoas via concurso público, estabilidade, descrição de cargos mais rígida, limitações na concessão de benefícios e recompensas, etc.

6.2 PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA

A identificação das principais noções de gestão difundidas por meio da implantação do planejamento e da gestão estratégica no MP-RS foi realizada a partir da análise de documentos institucionais relacionados ao tema, informações constantes na página da Intranet do MP-RS, conversas informais e observações realizadas no decorrer da pesquisa. Em relação aos documentos, foram privilegiados aqueles que estão acessíveis ou foram disponibilizados aos sujeitos de pesquisa tais como o Plano Geral de Atuação Institucional (PGAI), a Agenda de Gestão do Ministério Público, o Manual de Gerenciamento de Projetos e conteúdo de apresentações realizadas em eventos da Gestão Estratégica, dentre outros.

Considerando-se as noções de gestão difundidas, primeiramente é necessário mencionar que o planejamento estratégico foi a primeira ferramenta de gestão a ser utilizada formalmente no âmbito do MP-RS, no ano de 1999. Nesta época, a instituição já apresentava um crescimento acentuado em sua estrutura física e de pessoal, a fim de dar conta das amplas atribuições que lhe foram outorgadas pela Constituição de 1988. Todavia, muito ainda teria que ser feito em termos de estruturação institucional e para consolidar sua missão perante a sociedade. O Planejamento Estratégico foi então a ferramenta escolhida para possibilitar um crescimento planejado e responsável.

No ano de 2003, foi realizado um processo formal de planejamento, sendo ampliada a participação dos membros, a partir da realização de uma consulta prévia à classe por meio de questionário disponibilizado pela Intranet do MP-RS. E, em 2007, foi ampliado seu foco para a gestão estratégica, com a implantação de um modelo de governança com vistas a apoiar a concretização das ações planejadas.

Desse modo, a primeira noção difundida de gestão foi a de planejamento, no sentido de se estabelecer previamente qual o futuro desejado para a instituição e as ações necessárias para que esta possa vir a concretizá-lo. Para tanto, é necessário definir a visão de futuro e realizar um diagnóstico do ambiente externo e interno para que sejam estabelecidas as estratégias e os planos de ação institucionais. Essas noções nortearam a elaboração do primeiro planejamento estratégico formal do MP-RS no ano de 2003, o Plano Geral de

Atuação Institucional (PGAI), cujas premissas orientaram as ações institucionais até o ano de 2007.

As macroestratégias são os caminhos que a Instituição adota, que condicionam e estabelecem uma postura estratégica perante o cenário presente e futuro, em busca da concretização da visão institucional (PGAI, 2003, p. 20).

Naquela época, já se difundia a noção de que o planejamento é direcionado ao alcance de objetivos e que este deve ser constantemente monitorado e avaliado. Entretanto, não houve a definição de indicadores e metas para avaliar o alcance dos objetivos, nem foi estabelecida uma sistemática organizacional para o acompanhamento da execução das ações planejadas. Neste sentido, a noção de planejamento difundida até o momento remetia mais ao plano teórico de definição de rumos, estabelecimento de objetivos e ações, não alcançando a noção da concretização das ações e acompanhamento de resultados.

O propósito do Ministério Público, com transparência, é servir cada vez mais e melhor à sociedade: atuar como catalisador de demandas sociais e indutor de políticas públicas. E o planejamento estratégico, neste contexto, “é processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos” (PGAI, 2003, p. 36).

Em 2007, com a ampliação de foco do planejamento para a gestão estratégica e com a adoção da ferramenta de *Balanced Scorecard (BSC)*, de Kaplan e Norton (1997), foram ampliadas as noções difundidas sobre a gestão. A noção de planejamento, mais formal e sistemática, é substituída pela noção de formulação de estratégias, mais criativa e dinâmica. O processo de “tomada de decisão” é valorizado, uma vez que a formulação de estratégias envolve um processo de escolha onde há a definição do que fazer e, principalmente, do que não fazer, já que as organizações possuem recursos limitados para realizar suas ações, sendo necessário priorizar aquilo que tenha possibilidade de gerar maiores resultados.

Existem várias definições para a palavra estratégia, mas, de forma geral, todas convergem para a mesma idéia: estratégia é um processo de escolha. Este processo envolve uma série de decisões que afetam a organização como um todo e definem os rumos que ela irá tomar no futuro. Considerando uma organização da área pública, envolve decisões, por exemplo, relativas aos impactos sociais que pretende atingir, os principais objetivos a serem alcançados e a definição de planos de ação para atingir os resultados pretendidos (Agenda de Gestão, 2007, p. 15).

A estratégia é um processo de escolha, e isso pressupõe decisões acerca do que deverá ser feito e quando. Além disso, os recursos são limitados, o que impede que façamos tudo ao mesmo tempo. Assim, num exercício de priorização, determinaram-se “ondas” de implementação dos projetos estratégicos, especificando-se projetos para a 1ª Onda, até 2009, e para a 2ª Onda, até 2010 (Agenda de Gestão, 2007, p. 108).

É necessário mencionar, todavia, que essa noção de priorização não assume no MP-RS um caráter de definição do que fazer e do que não fazer, uma vez que em se tratando de uma organização da área pública, não pode deixar de cumprir suas funções institucionais. Neste caso, a priorização é no sentido de estabelecer onde a instituição vai mobilizar seus maiores esforços, em termos de disponibilização de recursos orçamentários, recursos humanos, tecnologias etc.

Ademais, a estratégia passa a ser vista como um processo dinâmico, que sofre modificações constantes, sendo necessário, então, implementar um modelo que permita a sua adequada gestão, contemplando o monitoramento de sua implementação, a avaliação dos resultados, a análise das mudanças no ambiente, o que pode gerar novas formulações. Dessa forma, a gestão da estratégia é vista como um processo contínuo e exige que o gestor tome constantemente decisões para garantir o alcance dos resultados pretendidos ou a correção dos rumos, caso necessário.

Gestão Estratégica é o conjunto de decisões e ações estratégicas que determinam o desempenho de uma organização a longo prazo. Esse tipo de gestão inclui análise dos ambientes interno e externo, formulação da estratégia, implementação da estratégia, avaliação e aprendizado. A principal função da gestão estratégica consiste em fazer com que a estratégia definida seja sistematicamente gerenciada com vistas a sua implementação e, se necessário, seja revisada para melhor consecução da visão de futuro da organização (Agenda de Gestão, 2007, p. 16).

Salienta-se, todavia, que o processo de gestão estratégica é dinâmico e, portanto, alguns projetos poderão ser adiantados, adicionados ou eliminados ao longo da implementação, dependendo do seu grau de contribuição ao alcance dos objetivos estratégicos do Ministério Público (Agenda de Gestão, 2007, p. 108).

Sendo assim, outra noção enfatizada é o alcance de resultados, representando o elemento norteador das decisões tomadas. A gestão estratégica, dessa forma, deve apoiar o processo de implementação das estratégias e alcance dos resultados pretendidos. E, o exercício constante de priorização deve levar em conta os impactos sociais pretendidos, favorecendo as ações que contribuam de forma mais significativa ao alcance dos objetivos definidos e que proporcionem maior efetividade social à instituição.

O Ministério Público, em 2007, decidiu avançar na construção de um modelo profissional de gestão estratégica. Fundamentalmente, para vencer o papel soterrado de retórica e boas intenções – para ser efetivo na promoção de impactos sociais em relação às grandes demandas da cidadania (Agenda de Gestão, 2007, p. 9).

O mapa, em si, é uma síntese gráfica de toda nossa estratégia, no qual todos podemos nos enxergar, um instrumento para ser utilizado, para nos situar e nos guiar

de um lugar, em que nos encontramos hoje, para o posicionamento ideal e o efetivo impacto social que queremos ter. Um guia para os próximos 15 anos (Evento de lançamento do GEMP, 2008).

A efetividade da atuação recebeu destaque no processo de implementação da gestão estratégica, sendo inclusive incluída em perspectiva própria no topo do Mapa Estratégico do MP-RS (Anexo B), denominada de “Impacto Social”, onde a instituição reforça seu compromisso com grandes demandas sociais da atualidade (educação de qualidade, saúde integral e melhor qualidade de vida, criminalidade e corrupção reduzidas, preservação do meio ambiente, dentre outras), e que representam os norteadores de sua atuação. Contudo, há, obviamente, o entendimento de que esses impactos só são atingidos por uma ação integrada de diversos órgãos públicos e da sociedade civil organizada, sendo que o MP-RS apenas assume sua parcela de responsabilidade em contribuir para o seu alcance.

E, uma vez que há o enfoque no alcance de resultados, é enfatizada a sua medição e acompanhamento. Para tanto, há a definição de indicadores e metas para possibilitar a medição do alcance dos objetivos estabelecidos. Ressalta-se que o estabelecimento de indicadores e metas faz parte do processo de planejamento estratégico tradicional, mas na metodologia do BSC essa questão é ainda mais evidenciada.

O Balanced Scorecard é um modelo de gestão estratégica que auxilia a mensuração do progresso das organizações rumo as suas metas de longo prazo, a partir da tradução da visão em objetivos, indicadores, metas e projetos estratégicos (Agenda de Gestão, 2007, p. 17).

Desse modo, houve grande esforço no sentido de estabelecer indicadores e metas para todos os objetivos estratégicos, mas estes permanecem como os elementos da gestão estratégica que menos evoluíram ao longo dos quatro anos de sua implementação no MP-RS. Isso porque, segundo os responsáveis, é difícil estabelecer critérios quantitativos que dêem conta da complexidade da atuação institucional, além de existirem dificuldades na coleta desses dados. De qualquer forma, no processo de acompanhamento dos resultados é disponibilizado espaço para que os responsáveis possam avaliar o andamento dos objetivos de forma qualitativa e recomendar ações corretivas, sendo que esse mecanismo é o que vem sendo mais amplamente utilizado, mesmo quando os indicadores são efetivamente medidos.

Além disso, no processo de gestão estratégica com base no *BSC* há maior preocupação com o processo de execução da estratégia do que com sua formulação, uma vez que parte da

premissa de que é melhor possuir uma estratégia mediana bem executada, do que uma estratégia brilhante que não saia do papel. Afinal, é melhor alcançar algum resultado que nenhum, além da visão de que a execução da estratégia possibilita a aprendizagem da organização e o conseqüente aperfeiçoamento das estratégias formuladas. Desse modo, enfatiza o aspecto do “fazer acontecer” da gestão, sendo destacada a execução de projetos, os quais são percebidos como os elementos que fazem a estratégia sair efetivamente do papel.

A nossa hipótese estratégica é de que, para gerar impacto social e valor para a sociedade, precisamos executar melhor as nossas atividades. Para realizá-las com excelência, precisamos de pessoas e tecnologias adequadas, que por sua vez precisam de recursos disponíveis e aplicados com responsabilidade financeira. Ou, na ordem inversa, com recursos adequados vamos investir em pessoas e tecnologias para executar melhor nossos processos internos e impactar na sociedade (Agenda de Gestão, 2007, p. 24).

Projetos Estratégicos são iniciativas que auxiliam as organizações no alcance dos desafios estratégicos impostos pelas metas de longo prazo. São programas, projetos ou ações de intervenção que estão diretamente associados à implementação da estratégia (Curso para os Gerentes de Projetos do MP-RS, 2008 e 2009).

Cabe ressaltar ainda, que desde o primeiro planejamento formal do MP-RS, o PGAI, vem sendo enfatizada a construção do planejamento de forma participativa. No processo de gestão estratégica a participação foi ainda mais ampliada, contando com a contribuição de mais de 400 pessoas no processo de formulação de estratégias, entre membros e servidores.

Como decorrência do postulado de democracia interna, a par da convicção administrativa na eficiência de um planejamento participativo, oportunizamos a palavra de todos os Promotores e Procuradores de Justiça do Rio Grande do Sul, para construir, em comparação com a visão das lideranças presentes no seminário mencionado, um diagnóstico representativo. Definiram-se, em consenso, premissas e estratégias e debateu-se um sistema de controle, para aferição posterior. Tudo no escopo de subsidiar planos de ação concretos, consubstanciados em projetos a serem executados pelo Ministério Público como um todo (PGAI, 2003, p. 9).

E ouvimos toda a instituição, Promotores, Procuradores e Servidores e não somente a cúpula ou a assessoria do PGJ. Lembram do nosso primeiro grande encontro de alinhamento estratégico, lá na FIERGS, em agosto do ano passado, com mais de 400 corações e mentes decididos a fazer a história institucional. Como resultado, o mapa estratégico não é da administração, mas do Ministério Público (Discurso de Lançamento do GEMP, 2008).

No entanto, essa ampla participação é identificada mais no processo de formulação de estratégias, de definições de rumos, sendo que a responsabilidade pela sua implementação e gestão ocorre mais ao nível da Administração Superior. Ou seja, são os membros que ocupam cargo na Administração do MP-RS que mais se envolvem no processo de gestão estratégica.

No ano de 2010, porém, juntamente com a regionalização e descentralização administrativa do MP-RS, foi iniciado um processo no sentido de estimular os Promotores de Justiça na elaboração e execução de projetos em âmbito estadual ou local, mas até o momento ainda são poucos os que “aderiram” ao modelo.

Por fim, é preciso mencionar que o *BSC* é um modelo que surgiu no meio empresarial e tem estado muito em voga nos últimos tempos, não apenas pela sua ampla utilização em empresas privadas, mas também porque cada vez mais vem sendo implantado em organizações do setor público (governos de Estado, prefeituras, Tribunais de Contas, Judiciário). No âmbito do Ministério Público brasileiro o MP-RS foi o primeiro a implantar a ferramenta, e sua experiência levou diversos outros Ministérios Públicos a adotá-la, sendo que atualmente também é utilizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Isso gerou um reconhecimento externo para a instituição em relação ao seu modelo “profissionalizado” de gestão, sendo freqüente a visita de outros órgãos públicos, que vêm conhecer de perto o *case* da implantação da gestão estratégica no MP-RS. Esse reconhecimento vem também do próprio meio empresarial, sendo constantes os elogios aos gestores institucionais, pelo fato do MP-RS ter adotado essa ferramenta, conforme relato de um empresário que participa da Agenda 2020 em visita à instituição: “você estão utilizando o que há de mais moderno em termos de gestão”. Desse modo, a implantação da gestão estratégica reforçou externamente a imagem institucional, afastando o MP-RS das representações negativas que circulam na sociedade acerca da fragilidade da gestão no âmbito do setor público.

6.3 PROGRAMA DE PADRONIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA

A análise dos conceitos de gestão difundidos pelo Programa de Padronização e Organização Administrativa das Promotorias de Justiça (PROPAD) foi realizada a partir de documentos organizacionais relativos ao Programa, conversas informais e observações realizadas em eventos de capacitação dos Promotores de Justiça para implantação do PROPAD nas cidades de Rio Grande, Santa Cruz do Sul e Porto Alegre.

A primeira noção de gestão difundida tem a ver com a situação prática que motivou a implantação do PROPAD: o fato de que cada Promotoria de Justiça, em virtude do crescimento do MP-RS, aliado à ausência de padrões e regramentos institucionais, foi estruturada de acordo com os critérios pessoais dos seus respectivos Promotores. Desse modo, as Promotorias de Justiça, em cada localidade, apesar de realizarem as mesmas funções, funcionavam de maneiras distintas, com modos diferentes de realização do trabalho.

Constatamos, como já era de se esperar (pois se trata de um dos maiores objetivos do PROPAD), que realmente a despadronização de atividades, rotinas, fluxos de trabalho nas Promotorias de Justiça é muito grande, pois as atividades são desenvolvidas de acordo com o bom-senso e as definições de cada Promotor de Justiça, havendo, logicamente, algum padrão comum naquilo que se trata do mais rotineiro e obrigatório, como no caso do registro e baixa da carga no SGP e registros pro matérias dos processos no SGP (Relatório de Diagnóstico do PROPAD, 2008, p. 15).

Isso gerou enormes dificuldades, tanto para os Promotores quando faziam a substituição de férias de outros membros ou eram promovidos para outras Comarcas, quanto para os servidores, pois à medida que eram transferidos para outras Promotorias, suas atividades e forma de trabalhar se alteravam drasticamente. O fato de não haver clareza na forma de organização de atividades tornava alguns problemas freqüentes, como a perda de expedientes, a utilização incorreta dos sistemas corporativos, desvios de função etc.

Sendo assim, a primeiro foco do PROPAD foi estabelecer uma forma de organização da Promotoria de Justiça, contemplando sua estrutura organizacional, os principais processos de trabalho, a padronização dos fluxos e atividades e a divisão de trabalho entre os servidores de acordo com as responsabilidades dos seus cargos. Neste sentido, a principal noção de gestão disseminada é a sua função de “organização”, que remete à definição de critérios para a definição da estrutura, divisão do trabalho e forma de realização das atividades.

Cada um dentro da sua maneira foi administrando, foi criando uma administração interna e hoje nós estamos procurando começar com o PROPAD a padronização da organização administrativa (Palestra de Capacitação de Promotores de Justiça para Adequação ao PROPAD, 04/11/2010, Rio Grande).

Percebe-se, dessa forma, que essas noções estão mais relacionadas à visão da gestão propagada pelas escolas da Administração Científica e Clássica, de Taylor (1982) e Fayol (1981). Afinal, a primeira enfatiza a questão da divisão do trabalho, com a especificação

detalhada das tarefas e, a segunda, a divisão das atividades e responsabilidades a partir da organização da estrutura, mas ambas com a finalidade do alcance da máxima eficiência.

E, à medida que a função de “organização” é enfatizada com vistas a tornar a estrutura operacional das Promotorias de Justiça mais eficiente, a noção de gestão difundida se aproxima ainda mais da linha de pensamento dessas escolas administrativas.

Levando em consideração essa evolução da estrutura do Ministério Público, as restrições orçamentárias e da Lei de Responsabilidade Fiscal, não será possível duplicar o número de servidores das Promotorias de Justiça, suprir as necessidades das demais áreas institucionais e, também, aumentar o número de servidores das áreas de apoio administrativo. Como, então, atender ao crescimento da demanda e manter a confiança da sociedade? Aumentar a eficiência Institucional, buscando a eficiência e a eficácia dos processos de trabalho e a produtividade de membros e servidores (Capacitação de Promotores de Justiça para Adequação ao PROPAD, 2010).

Além disso, a questão do mapeamento e definição dos processos de trabalho, o estabelecimento de padrões e o foco na sua melhoria contínua remetem aos conceitos da gestão de processos e da qualidade total.

O procedimento de certificação será realizado por meio de análise e acompanhamento administrativos. A Promotoria de Justiça que estiver adequada aos padrões previstos no provimento será certificada. A certificação pressupõe a manutenção dos padrões e uma constante melhoria. Assim, as análises serão permanentes e anualmente existirá a revalidação da certificação e, com isso, garantir que os padrões sejam mantidos (Capacitação de Promotores de Justiça para Adequação ao PROPAD, 2010).

O PROPAD é isso aqui: processos. A equipe vai apresentar para vocês a partir de agora a padronização dos processos. O que que é um processo de trabalho? Para nós é tudo que cerca a manifestação. E é isso que o PROPAD faz: padronizar. Os cinco macro-processos e o que cerca cada um deles. Buscar a eficiência e eficácia nestes processos (Palestra de Capacitação de Promotores de Justiça para Adequação ao PROPAD, 07/12/2010, Santa Cruz do Sul).

Porém, cabe mencionar que não são estabelecidos padrões rígidos, como na maioria das vezes ocorre nos processos de implantação da qualidade total ou de certificações ISO. O modelo de organização da Promotoria de Justiça, a distribuição de atividades, entre outros aspectos, podem e devem ser ajustados as suas peculiaridades. Essa questão é evidenciada no processo de capacitação para implantação do PROPAD onde há um PAP (Plano de Readequação ao PROPAD) para cada Promotoria de Justiça, o qual é adaptado às suas necessidades específicas.

Para se organizar sem parar, sem engessar, sem trancar. Ter regras claras, ter padrões e critérios para organizar o trabalho, mas sem engessar, e levando em

consideração as peculiaridades de cada local (Palestra de Capacitação de Promotores de Justiça para Adequação ao PROPAD, 09/12/2010, Porto Alegre).

Ressalta-se que, num primeiro momento, o projeto tinha um escopo mais amplo e era bem mais rígido no que tange à organização administrativa. Para garantir sua implementação, as questões mais polêmicas, como a definição da estrutura de pessoal das Promotorias, ficaram para uma segunda etapa.

Contudo, observa-se que há uma grande expectativa por parte dos seus Diretores em relação ao estabelecimento de critérios técnicos e racionais para organização das Promotorias e delimitação de sua estrutura. Afinal, esses critérios facilitam a determinação das atividades aos servidores, permitem um melhor relacionamento com os outros promotores (já que não é o Diretor que está estabelecendo os critérios e sim a instituição), e, na sua ótica reduzem a informalidade e o personalismo na distribuição de recursos por parte da Administração Superior, uma vez que suas decisões passam a se basear em critérios impessoais.

Ademais, ao definir que o responsável pela implantação do PROPAD é o Diretor da Promotoria reforça sua responsabilidade na gestão dos serviços da Promotoria. Cabe lembrar, porém, que em 2008 já havia a definição de que o Diretor de Promotoria seria o responsável pela implantação da padronização das rotinas, mas esta seria por adesão. Com a reformulação realizada em 2009, porém, houve a decisão de que o Diretor de Promotoria tem o dever de colocar em prática a padronização, sendo que sua liberdade se resume apenas à definição do momento que considera mais adequado para sua implementação. Mesmo nas Promotorias com mais de um Promotor, é responsabilidade do Diretor implantar o PROPAD, mas os outros Promotores de Justiça são convidados a participar do processo.

O que é que é o eixo do PROPAD? É a eficiência administrativa. Muita gente pode estar se perguntando: E o que eu tenho a ver com isso? A necessidade de administrar é uma realidade que não tem volta, pode ser sazonal, para alguns nem tanto, mas é nossa a responsabilidade (Palestra de Capacitação de Promotores de Justiça para Adequação ao PROPAD, 07/12/2010, Santa Cruz do Sul).

Quem vai implementar são os Diretores... São os Diretores quem vão fazer o trabalho propriamente de implantação. Mas todos os colegas são convidados a participar (Palestra de Capacitação de Promotores de Justiça para Adequação ao PROPAD, 04/11/2010, Rio Grande).

Por fim, o foco do projeto, como o próprio nome diz, é a padronização e organização administrativa das Promotorias de Justiça, sendo essas noções de gestão, portanto, propagadas basicamente junto aos Promotores de Justiça e Diretores de Promotoria.

6.4 GESTÃO COMPARTILHADA

A identificação das noções difundidas por meio da implantação da gestão compartilhada no âmbito do MP-RS foi realizada com base na análise de documentos referentes ao projeto e em dados obtidos a partir de observações realizadas em seu grande evento de divulgação, denominado “Construindo uma nova gestão no Ministério Público”, realizado na cidade de Bento Gonçalves, em maio de 2010.

Primeiramente, é necessário observar que o próprio nome, “Gestão Compartilhada”, já sinaliza a principal noção de gestão propagada. Além disso, os propósitos de sua implementação no MP-RS, quais sejam, integração entre os órgãos de Administração e Execução, descentralização administrativa e fortalecimento da transparência e democracia institucional, complementam a significação disseminada.

Desse modo, uma das significações da gestão compartilhada remete a uma necessidade de oportunizar aos membros do MP-RS a participação no processo decisório institucional. Parte, dessa forma, do entendimento de que as decisões são muito concentradas nos órgãos de Administração Superior do Ministério Público, o que cria uma grande distância entre quem trabalha na base executando as atribuições institucionais, e quem está na Administração, tomando decisões que afetam a organização como um todo. Neste sentido, remete à noção de que a gestão no âmbito da instituição deve ser participativa.

Cabe mencionar que os Procuradores de Justiça já possuem instâncias decisórias consolidadas na estrutura do Ministério Público, por meio do Colégio de Procuradores e Conselho Superior do Ministério Público. Sendo assim, o Conselho de Gestão Compartilhada oportuniza que os Promotores de Justiça também possam ser ouvidos pela Administração e, desta forma, possam participar de suas decisões.

Todavia, pelas noções apresentadas anteriormente, verifica-se que já é uma prática institucional a consulta à classe como parte do processo decisório, sobretudo quando se tratam de decisões que têm impacto nos rumos da instituição ou que afetam as atividades de seus membros.

Compartilhar a gestão, entretanto, envolve mais que possibilitar a participação das pessoas no processo decisório, fortalecendo a democracia institucional. Está relacionada também com a delegação de poder, onde todos passam a ser co-responsáveis em relação à gestão. A gestão que até então era percebida como que de responsabilidade quase exclusiva da Administração do MP-RS, passa a ser de responsabilidade de todos os membros.

Do ponto de vista administrativo, mesmo a par das nossas limitações orçamentárias e restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal, sabemos que é tempo de administrar. Administrar de um modo transparente e que permita também o envolvimento de todos os colegas num ambiente de co-participação e co-responsabilidade (Abertura do Evento Construindo uma nova Gestão no Ministério Público, 26/05/2010)

A gestão como responsabilidade de todos é resultado de um entendimento de que a participação não se resume apenas a consulta dos membros para a tomada de decisões, mas no seu comprometimento com as decisões tomadas. Neste sentido, a Gestão Compartilhada tem por finalidade reforçar o compromisso e o sentido de pertencimento à instituição, sendo enfatizado o fato de que os membros não são mais seres sozinhos e autônomos, fazem parte de uma instituição, e dada a sua atual complexidade, precisam se responsabilizar também por sua gestão. Portanto, há uma ampliação dos significados atribuídos à gestão participativa, que até então mantinha contornos mais relacionados a uma gestão consultiva.

Ademais, a fim de que membros pudessem se responsabilizar pela gestão dentro de suas unidades administrativas, foi identificada a necessidade de haver uma maior transparência na Administração, de modo a mantê-los sempre a par dos acontecimentos que afetam a gestão institucional e suas respectivas áreas de trabalho. Sendo assim, as informações sobre a gestão orçamentária do MP-RS passaram a ser divulgadas de forma mais detalhada aos membros, além de ser oportunizado aos mesmos participar do processo de elaboração da proposta orçamentária da instituição.

Na verdade, o nosso objetivo hoje é trazer uma notícia, a notícia da chegada das ferramentas de compartilhamento de gestão que vão nos possibilitar dar transparência a todos os processos da gestão administrativa no âmbito do Ministério

Público (Palestra Evento Construindo uma nova Gestão no Ministério Público, 27/05/2010).

Outra noção difundida, e que também tem a ver com o fato dos membros se responsabilizarem pela gestão, é a necessidade de otimização dos recursos disponíveis, uma vez que existem limites ao crescimento orçamentário da instituição, principalmente em relação ao aumento do quadro de pessoal.

Além disso, uma vez que a estrutura do MP-RS está cada vez mais complexa, a adequada gestão dos recursos só será atingida se houver o comprometimento da base, visto que o tamanho institucional torna inviável que isso seja feito centralizadamente via Administração Superior. Ressalta-se que essa visão se aproxima da noção de eficiência no uso dos recursos que também é difundida por meio da implantação do PROPAD.

Com este tamanho que a gente atingiu muito rápido. Cada unidade administrativa é um universo complexo que consome recursos. Para manter essa estrutura imensa nós temos recursos finitos. Nós precisamos otimizar esses recursos. Precisamos de ferramentas que permitam consumir esses recursos da forma mais qualificada possível. E este é o momento. O nosso tamanho requer que nós nos profissionalizemos, que a gente planeje de forma mais profissional e utilize com mais qualidade os recursos que dispomos que são finitos (Palestra Evento Construindo uma nova Gestão no Ministério Público, 27/05/2010).

Além disso, há uma valorização do cargo de Diretor de Promotoria e de sua importância para a eficiência da gestão administrativa. Apesar desta função ter sido formalmente criada no MP-RS há bastante tempo, no ano 2000, sob a denominação de “Coordenador de Promotoria”, apenas recentemente começa a ser mais demandado pela Administração. Desse modo, seu papel como “gestor” é evidenciado a tal ponto, que parece que essa função foi criada há pouco tempo. Houve, obviamente, uma atualização das suas atribuições, mas quando comparadas com as responsabilidades anteriores, que constam na Lei Orgânica Estadual, verifica-se que não foram realizadas grandes modificações, conforme pode ser observado no Quadro 9.

A criação da função de Coordenador Administrativo Regional, também, reforça a noção de descentralização da gestão. E, o fato de ser prevista uma remuneração para o exercício dessas funções, difunde uma noção de valorização dos membros que desempenham funções gerenciais na instituição.

Atribuições do Coordenador de Promotoria	Atribuições do Diretor de Promotoria
<p>I - atestar a efetividade dos servidores auxiliares do Ministério Público lotados na Promotoria e dos estagiários;</p> <p>II - propor, à Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos, a organização dos serviços auxiliares da Promotoria;</p> <p>III – distribuir e fiscalizar tarefas a serem executadas pelos serviços auxiliares da Promotoria de Justiça;</p> <p>IV - presidir, se designado pelo Procurador-Geral de Justiça, processo administrativo-disciplinar relativo a infração funcional dos servidores da Promotoria;</p> <p>V - representar o Ministério Público nas solenidades oficiais no interior do Estado,</p> <p>VI - organizar o arquivo geral da Promotoria, recolhendo e classificando as cópias de todos os trabalhos elaborados pelos seus integrantes, bem como o material legislativo, doutrinário e jurisprudencial de interesse do Ministério Público;</p> <p>VII - remeter ao Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos o relatório anual das atividades da Promotoria de Justiça;</p> <p>VIII - solicitar ao Procurador-Geral de Justiça a designação de estagiários não-remunerados, mediante requerimento de qualquer de seus interessados, nos termos da legislação em vigor;</p> <p>IX - encaminhar, ao Procurador-Geral de Justiça, sugestões para a elaboração do Plano Geral de Atuação do Ministério Público;</p> <p>X - delegar, na falta do substituto, em caráter excepcional, a integrante da Promotoria o exercício de suas funções administrativas, comunicando ao Procurador-Geral de Justiça;</p> <p>XI - exercer outras atribuições aprovadas pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores, mediante proposta do Procurador-Geral de Justiça.</p>	<p>I – atestar a efetividade dos servidores do Ministério Público lotados na(s) Promotoria(s) de Justiça e dos estagiários;</p> <p>II – implementar a Política de Gestão Administrativa na(s) Promotoria(s) de Justiça;</p> <p>III – supervisionar, conforme diretrizes fixadas pela Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos, a padronização e a organização administrativa dos serviços auxiliares da(s) Promotoria(s) de Justiça;</p> <p>IV – representar o Ministério Público nas solenidades oficiais no interior do Estado ou indicar Membro que possa fazê-lo;</p> <p>V – remeter ao Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos o relatório anual das atividades da gestão da(s) Promotoria(s) de Justiça;</p> <p>VI – solicitar ao Procurador-Geral de Justiça a designação de estagiários e voluntários, nos termos da legislação em vigor;</p> <p>VII – encaminhar, ao Procurador-Geral de Justiça, sugestões para a elaboração do planejamento e da gestão estratégica do Ministério Público;</p> <p>VIII – delegar, na falta do substituto, em caráter excepcional e eventual, a integrante da(s) Promotoria(s) de Justiça o exercício de suas funções, comunicando ao Procurador-Geral de Justiça.</p> <p>IX – receber e encaminhar ao Coordenador Administrativo Regional e/ou à Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos, as demandas encaminhadas pelos Coordenadores de cada Promotoria, onde houver;</p> <p>X – zelar pela manutenção e conservação das instalações físicas e equipamentos da Promotoria de Justiça;</p> <p>XI – autorizar a utilização das instalações físicas da Promotoria de Justiça para atividades de cunho comunitário, cultural e educacional.</p>

Quadro 9 - Atribuições antigas e atuais do Diretor de Promotoria

Fonte: Elaborado pela autora.

Por fim, é necessário mencionar que a descentralização não se resume apenas à gestão administrativa, mas também às políticas de atuação na área-fim do MP-RS, sendo um dos objetivos do evento realizado em Bento Gonçalves a reflexão e formatação de propostas para regionalizar a atuação dos membros da instituição. Além do mais, há o incentivo aos Promotores de Justiça a engajarem-se na Gestão Estratégica da instituição por meio da implementação de projetos locais ou regionais.

7 AS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DOS MEMBROS-COORDENADORES SOBRE A GESTÃO

No presente capítulo são apresentados os diferentes significados atribuídos à gestão e à atividade gerencial pelos membros que ocupam função de coordenação, seja na Direção das Promotorias de Justiça ou no âmbito da Administração do MP-RS. Considerando as diversas dimensões de significados encontrados, os dados são apresentados a partir de três grandes categorias: visão da gestão no contexto geral, visão da gestão no contexto da instituição e visão da gestão no contexto de sua operacionalização pelos membros-coordenadores.

7.1 VISÃO DA GESTÃO NO CONTEXTO GERAL

A gestão, no contexto geral, é percebida, pela maioria dos sujeitos, em torno da dicotomia entre setor público e setor privado, preponderando representações negativas em relação ao primeiro e positivas em relação ao segundo, conforme sugere a fala a seguir:

[...] o nosso mercado, né, tá crescendo, cada vez mais a gente vê as empresas bem organizadas, e muito porque a nossa economia está crescendo, as empresas estão crescendo, nosso mercado está se desenvolvendo, é que a Administração Pública vai correndo atrás, porque não tem como ficar em um abismo tão grande de eficiência total no mundo privado e uma ineficiência absurda no mundo público né. (S14)

Sendo assim, predominam representações de que o setor público é ineficiente, não funciona, que seus recursos não são adequadamente geridos e nem se destinam ao alcance de suas finalidades sociais. Para os sujeitos, isso é consequência de três características principais, as quais geram obstáculos para a gestão no setor público, e que se referem às noções de senso comum que circulam na sociedade.

A primeira é a noção de que o que é público é de todos e não é de ninguém, o que leva a duas significações básicas: se não é de ninguém pode ser meu, posso me apropriar e usar da maneira que melhor convier aos meus interesses, o que remete à idéia do “tirar vantagem”; a outra é que se não é de ninguém também não é meu, então não devo me preocupar em cuidar, zelar, e nem cobrar o outro disso, remetendo à idéia do desleixo, do descompromisso com o

que é público. O “público”, portanto, remete ao espaço da “rua” de DaMatta (1983), onde impera a “malandragem” e o “descontrole”. Nas falas abaixo podem ser identificadas essas nuances de significado:

[...] foi uma coisa que se criou em função, eu acho, desse posicionamento de enxergar o que é público, não é de ninguém, eu posso dispor a minha bela vontade... (S9)

Se o Poder Executivo é obrigado a prestar saúde e ele gasta mil reais, ele tem que gastar esses mil reais cada vez melhor e cada vez prestar mais saúde. O que a população não... não tolera mais é que o gestor público possa... porque não é de ninguém, esse é o problema, porque não é de ninguém, gastar como quer, da forma como quiser e o dinheiro sai pelo ralo.. (S7)

Ainda tá um pouco relacionado isso com aquela idéia que alguns têm de que o público por ser de todos não é de ninguém, então se ninguém fizer nada ninguém vai notar a diferença né. (S4)

Pois é, na gestão privada o sentimento de pertencimento é total, né. Porque é teu o negócio. Então na gestão privada, obrigatoriamente, tu tem que te sentir dono daquilo ali. E o teu grau de responsabilidade é maior. E na gestão pública me parece, assim, que são poucos os gestores que tem esse sentimento. E que a coisa pertence a ele, mas a ele como um todo, no social. Então se vê assim, um pouco, no sistema público, um pouco de desleixo, entende, mais desleixado nas questões, tudo mais desleixado, pode deixar para amanhã. Na iniciativa privada não. Tem que fazer, vamos fazer hoje, entende? Então esse sentimento, de que o público não tem dono, sabe, isso é prejudicial no trabalho público. (S11)

Dessa forma, como o setor público “não tem dono”, é uma “terra de ninguém”, não há uma preocupação maior quanto ao uso adequado dos recursos e a cobrança de resultados. Há uma percepção de um descompromisso com o que é público e, conseqüentemente, com a sua gestão. Esta, muitas vezes, é colocada em segundo plano ou não é considerada importante, preponderando geralmente os interesses políticos e particulares do gestor. Isso remete à noção do controle patrimonialista do Estado brasileiro, que historicamente é administrado em prol de uma camada dirigente, numa lógica de apropriação do público pelo privado (FAORO, 2001).

Eu acho que no setor... é que a gente tem uma cultura aqui muito forte de patrimonialismo, até politicamente os governos, né, tem muito uma visão de que patrimônio público até determinado ponto pode ser gerenciado conforme os interesses do partido e interesses próprios do gestor, não vêem a coisa pública como algo a ser respeitado, como existe na gestão privada, né, porque o empresário é o próprio dono do patrimônio, então ele quer mais que aquilo se multiplique, e na gestão pública às vezes se perde muito nesse ponto [...] Isso é um descompasso que tem entre a gestão pública e a gestão privada, e que a gente teria que ter, né, e cada vez mais também se preocupar com gestão na parte pública, que na iniciativa privada se pensa tanto nisso, se perde tanto tempo com isso, e às vezes na gestão pública parece que isso fica em segundo plano, também é uma diferença que eu vejo, tá tendo crescimento na área pública, mas ainda parece fica em segundo plano, né, essa questão de se preocupar, em pensar a administração. (S14)

A segunda característica é a noção de que, em geral, o servidor público não trabalha, e está relacionada com a anterior, uma vez que se este não trabalha é porque não é cobrado, e se não é cobrado, é porque o serviço público não é de ninguém, e se não é de ninguém, pode ser apropriado por alguns, tornando-se um espaço de privilégios, sendo a estabilidade percebida como um destes privilégios. Neste sentido, o servidor público é visto, em geral, como alguém que usa a estabilidade para se acomodar, para poder trabalhar menos ou até não trabalhar, usando-se a metáfora do paletó na cadeira. Assim, reproduz-se na fala dos sujeitos a representação-matriz do funcionário público na sociedade em geral, que é a do “trabalhador que não trabalha”, conforme aponta o estudo de Veneu (1990). A outra consequência é a estagnação, de modo que o servidor público, quando trabalha, em geral apenas cumpre suas responsabilidades, faz o que lhe mandam, não tem iniciativa e nem criatividade para aperfeiçoar seu trabalho.

[...] a gente tem que ter, hã, bem consciente a necessidade da gente cobrar a produtividade, e a gente fugir daquela idéia que tem no serviço público que às vezes os servidores vêm imbuídos disso que, fez o concurso, pronto, acabou, não precisa mais trabalhar [...] a gente não pode aceitar de maneira nenhuma aquela idéia de que o servidor público não trabalha, né, que não produz, deve produzir tanto quanto numa empresa privada, hã... têm alguns... a gente tem que tomar posição contra isso, e é imprescindível essa posição do promotor como gerente de não aceitar servidores que não rendam decentemente. E essa relação com o servidor eu acho que é o mais delicado, né, é o mais complexo... (S14)

Hã... o problema é a acomodação, é a estagnação, é a falta de criatividade... Falta de criatividade... pá... sabe que parece que tu vira funcionário público, e é a melô do carimbo sabe: “pichi carimbo, pichi carimbo, pichi carimbo”, aí põe mais papel, carimba, carimba... é a tua vida, é a melô do carimbo. [...] o problema radical é o funcionário barnabé, né, é o sujeito que põe a capa do casaco na cadeira, liga a luz, e tá a capa do casaco ocupando o espaço dele, e as coisas que não acontecem... né. (S3)

Desse modo, os sujeitos consideram que o gestor público tem imensa dificuldade de conseguir com que os servidores tenham uma produtividade elevada e se comprometam com os interesses públicos, até porque há uma carência no serviço público de mecanismos de incentivo ao trabalho e até de coerção, uma vez que a estabilidade impede que estes sejam colocados na “rua”, mesmo que sejam improdutivos.

A gente tem um problema no serviço público, né. Que é que tu não pode mandar embora. Isso é um entrave. Uma coisa que eu já ouvi os colegas reclamando, é que tu... o que que tu faz com o funcionário que é ruim? Isso é um grande problema, isso é um problema de serviço público. Hã... o funcionário não rende.. eu... eu ainda já coloquei um à disposição.... mas, até por ali, o que que resolve colocar à disposição? Nada. Só transfere o problema de lugar. Então eu acho que ser gestor no serviço público é mais difícil. (S10)

E no serviço público isso aí é muito complicado, né, porque a gente não tem muita... complicado da gente contemporizar isso aí, porque a gente não tem muita margem de atuação... o gestor, né, é tudo muito vinculado à lei e os servidores têm bastante, têm... a partir de que sai do estágio têm estabilidade também. A gente não tem muitos mecanismos para estimular o trabalho... (S12)

Para Gaulejac (2007), essa concepção negativa da estabilidade é propagada pelo ideário gerencialista dominante na sociedade atual, onde os funcionários públicos são considerados trabalhadores improdutivos e que se beneficiam da segurança do emprego. Assim, segundo o autor, a estabilidade é vista como um privilégio que conviria combater, como se a insegurança no emprego fosse obrigatoriamente um fator de dinamismo, de motivação e de progresso.

Cabe destacar neste caso, que a maioria dos sujeitos que mencionou esse aspecto, o fez em relação aos servidores e não aos membros do MP-RS. Uma das razões para isso pode ser “a missão social” que cumpre o membro do Ministério Público, a partir do exercício de uma função que é reconhecida e legitimada pela sociedade e que o afasta das representações negativas em relação ao servidor público, o que também é demonstrado no estudo de Veneu (1990). Todavia, isso não exclui a possibilidade dos membros não terem sido citados pelo compromisso ético que geralmente se cria nas classes profissionais de um colega não criticar o outro colega, situação que é comum, por exemplo, na classe médica.

A terceira característica é o engessamento burocrático do setor público, uma vez que este é regido por um conjunto bastante extenso de normas, o que na visão dos promotores-gestores pode trazer dificuldades na gestão das atividades. No entanto, por se tratarem de homens e mulheres “da lei”, grande parte ressaltou também a importância das normas para o controle e a fiscalização da destinação das verbas públicas e para se garantir a legalidade dos atos.

Eu acho que no setor público é tudo muito emperrado né, é muito difícil, a burocracia é muito grande, para se consertar uma porta a gente precisa pedir autorização para Porto Alegre, precisa conseguir três profissionais que façam aquele trabalho e... há... às vezes é um conserto mínimo lá, numa fechadura, se precisa, né, se buscar um profissional que tenha... que dê nota fiscal, que não tenha nenhuma dívida com o Estado, e isso tudo é mais difícil, né... [...] Mas não tem como fugir porque se precisa de um certo controle de gastos... não vejo como a gente possa ter outro modelo, né... (S6)

Lógico, tem diferença sim, até porque no setor público existem todas aquelas limitações legais né, com gastos, com contratação, a pessoa tem que licitar, enfim... Lá no setor privado ele não precisa licitar para contratar, os gastos o problema é com

ele né, não é um problema direto com a sociedade. Então existe... a gestão pública é muito mais rígida né. (S13)

Além disso, há uma percepção que não é só a burocracia que engessa, tem a questão das próprias pessoas que se engessam, e usam a burocracia a seu favor para tornar o trabalho mais lento ou para não ter que resolver situações que fogem à rotina, o que se relaciona com as representações sobre o servidor público comentadas anteriormente.

Ai, não sei, acho que talvez tenha que ter mais eficiência e menos burocracia. Acho que burocracia é o grande problema do serviço público... Eu acho que as pessoas, sabe, estão acostumadas a fazer... eu sempre fiz assim, A+B, então eu não posso fazer A+C, sabe? Isso é uma coisa que me irrita, aliás, a burocracia do serviço público me irrita, sabe. Às vezes a gente brinca aqui mesmo, sabe. Às vezes as pessoas têm preguiça de levantar um telefone e resolver. A coisa do engessamento. A falta da gestão que a sociedade exige do serviço público é isso. E isso torna pesado, caro, é excesso de burocracia, tudo precisa ter um... [...] é que eu acho que as pessoas se engessam. Às vezes usam como desculpa, as leis. Acho que o grande problema é esse. Tu usa a burocracia a seu favor, sabe. “Ah, não, não dá”... não, dá... dá um jeito que dá. As leis são para garantir que... aí as questões... até que a gente tem problema, por exemplo, numa licitação tem que ser uma formalidade para garantir. A formalidade é uma garantia, mas aí tu usar a formalidade para travar o trabalho, para não fazer, isso, isso me irrita. (S10)

Essa noção remete ao traço formalista (RAMOS, 1983) da administração pública brasileira, caracterizada pelo excesso de normas e regulamentos, que se fossem seguidos à risca, inviabilizariam o trabalho, criando uma dissociação entre o que é prescrito e o que efetivamente é feito. Desse modo, a prática do “dar a volta por cima” é uma alternativa a esse formalismo, na qual são legitimadas condutas que gerem caminhos alternativos àquelas mesmas legislações, no sentido de alcançar resultados que não seriam possíveis ou, no mínimo, seriam dificultados, caso elas fossem seguidas ao “pé da letra” (JUNQUILHO, 2000). Assim, segundo Barbosa (1992), a burocracia representa o domínio por excelência do “dar um jeito”, sendo nesse setor que mais freqüentemente se lança mão deste expediente, tendo em vista a rigidez da organização burocrática brasileira.

A junção dessas características do setor público, para os entrevistados, torna a função do gestor no setor público mais difícil e complexa, sendo estes encarados como grandes obstáculos para a implantação de uma “gestão mais profissional” no contexto da administração pública.

Já em relação à iniciativa privada, prevalecem representações positivas, grande parte relacionadas à sua eficiência e gestão profissional. O fato de se ter um “dono”, na percepção

dos entrevistados, faz com que haja uma preocupação maior com os resultados e maior responsabilidade na gestão. Além disso, há mais flexibilidade para a atuação do gestor, já que este pode fazer tudo que a lei não proíbe e tem muito mais liberdade para formar e até refazer sua equipe, caso esta não esteja “rendendo” aquilo que é esperado.

[...] no meu particular, no meu ponto de vista, existe por trás disso uma verdade, que é o seguinte, quer dizer, muito mais no campo da empresa privada, especialmente, algumas empresas privadas, as técnicas de gestão avançaram muito mais do que no setor público, né. (S5)

Mas eu acho que o setor privado a nível de gestão nós dá de chinelo, essa é a minha visão. Nós estamos começando, e é deles que nós estamos, eu imagino, nos espelhando, né, procurando uma gestão profissional. Porque hoje no mercado se tu não é profissional, é simples, tu quebra, tu quebra. E o Estado também quebra, só que a conta quem paga não é o gestor público (risos). (S8)

Por exemplo, o grande diferencial do setor privado, se tu não rende, se tu não produz adequadamente, de acordo com o que tu custa para uma empresa, tu vai para a rua... (S9)

[...] a liberdade que o gestor do setor privado tem deve ser um sonho, eu nem imagino o que seja eu poder acordar e dizer “hoje eu vou demitir todo mundo” (risos), “e vou botar só quem eu quero, e pagar quanto eu quero e quanto eu desejo...”, e a responsabilidade que isso trás né, que eu às vezes eu converso com pessoas da, da... que tem empresa e tudo, e o pessoal me diz “tu vai ver que a maior dor de quem administra é a responsabilidade que ela tem sobre a equipe”... (S8)

Ademais, alguns destacam inclusive que o setor público é sustentado pelos impostos gerados pela eficiência da iniciativa privada, e por isso há a pressão por sua profissionalização. Todavia, estes não percebem o “outro lado” dessa história, como, por exemplo, os imensos subsídios que os governos concedem a grupos econômicos, bem como os altos índices de sonegações de impostos por parte do empresariado. O próprio MP-RS denunciou, apenas no ano de 2010, 148 pessoas por prejuízos ao erário estadual, decorrentes de crimes contra a ordem tributária, no valor de aproximadamente R\$ 170 milhões (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

E eu acho que no setor privado é outro mundo, é outro mundo, é difícil o setor privado, eles também estão entrando cada vez mais em mecanismos de controle, e eu acho assim ó, que a gente... o setor privado, às vezes dependendo do setor, sangra, sangra para nos manter, porque a nossa carga de impostos do Brasil é desumana... (S8)

Mas... hã... eu acredito que esta consciência despertou o gestor público, até porque o gestor privado, a iniciativa privada, cobra isso do gestor público para que ele dê... dê verdadeiramente hã... faça...faça aquilo que tem que fazer com os recursos que tem, porque o gestor privado não admite mais perder recursos em impostos para que ele seja mal gerido pelo setor público. (S7)

Sendo assim, predomina entre os sujeitos a necessidade de uma maior profissionalização da gestão no setor público e, uma vez que a iniciativa privada é o modelo a se perseguir, é natural que este adote, ou pelo menos se inspire nos seus modelos e técnicas com vistas a alcançar mais eficiência e eficácia na realização de suas funções.

Então não se trata de levar... vamos dizer assim... de achar, que gestão interessa... é uma... é uma coisa só da iniciativa privada porque funciona lá, como se essas técnicas não pudessem funcionar no setor público. [...] só mesmo uma pessoa muito rudimentar pode falar isso né, ou seja, de que as técnicas que funcionam no setor privado, de que elas não façam sentido no setor público... isso não tem o mínimo sentido no meu ponto de vista. Lógico, se funciona lá, porque que que não funciona aqui... né... porque nós... ainda que a função seja diferente, né o objeto, a missão seja diferente, na empresa privada é o lucro, aqui é a defesa do interesse social, do interesse público, né, mas não é essa questão, eu não quero mudar o objetivo do setor público, o que eu quero é que o setor público passe a ter mais organização, mais qualidade, quando ele exerce a sua função. Agora eu posso me inspirar lá, trazer da lógica, da estrutura, das técnicas que lá funcionam, para que funcione aqui. Portanto, na minha idéia nesta questão é isso, ou seja, nós temos muito para aprender sobre gestão com o setor privado, né, porque nisso nós estamos atrasados... nós estamos atrasados, o setor público tem que fazer esse... E não vamos ter uma gestão pública de qualidade, enquanto a gente não se apropriar desta tecnologia. Então para mim não é querer lançar o público no braço do privado, muito menos é trazer a idéia do lucro para o setor público, não tem nada a ver... Agora trazer a idéia do resultado no setor público, como sendo que uma maior efetividade frente aquilo que justifica a minha existência, a minha ação, bom, mas isso é o obvio... eu preciso dar resolutividade, o maior resultado possível, até para que o esforço que a sociedade faz de investir recursos no setor público faça sentido. (S5)

Hã... mas eu acho que a gente ainda tem muito que andar, não só o Ministério Público, mas o serviço público em geral. Um pouco a gente tem que ver... hã... como uma área privada né, como uma empresa... claro, tem que adequar né, não pode querer trazer uma empresa para dentro do serviço público, mas tem acho alguns mecanismos que poderíamos adequar, ou pelo menos construir próximo daquilo. (S12)

Além disso, considerando a predominância de representações negativas em relação ao setor público e positivas em relação ao setor privado, há de se levar em conta que, de certa forma, o fato de se assumir o discurso da profissionalização da gestão permite manter a instituição e seus membros, que já gozam de grande legitimidade social, afastados dessa representação negativa que há do serviço público em geral (VENEU, 1990).

Alguns entrevistados, porém, possuem uma visão mais crítica e chamam a atenção para a questão de que existem peculiaridades entre o setor público e o setor privado. Desse modo, é preciso ter cuidado na adoção de mecanismos de gestão oriundos da lógica da iniciativa privada, aos quais são fundados em critérios de eficiência e de economia, sendo, portanto, necessário adaptá-los às especificidades da área pública e da própria instituição.

[...] porque eu posso ter uma promotoria de justiça em dia com os prazos dos processos judiciais, o que seria o que uma empresa teria né de eficiência, mas a população não saber nem para que serve o Ministério Público. Eu tô sendo burocrata, eu tô fazendo uma coisa que perde o fim em si mesmo ali, que não, né... então nem sempre esse padrão pode ser medido da forma que é mensurado no serviço privado, [...] O ideal é que eu tivesse zerado os prazos dos processos, tudo em dia e a população nos amando né. Mas para que isso aconteça era um estado ideal, um ideal não... né. Então se eu tivesse uma Comarca com 1.000 processos em andamento eu conseguiria fazer isso. Mas a gente tem hoje... lá na minha mesmo tem quase 13.000 processos em andamento, 300 inquéritos civis, demandas da comunidade vindo, e vindo, e vindo, então essa... talvez a mensuração do grau de satisfação da população com o serviço que nós estamos prestando ela vai ser, representar muito mais o que nós... a razão de nós existirmos, do que se eu tô com todos os processos dentro do prazo. (S1)

Uma diferença básica é a finalidade. O gestor público não pode simplesmente fazer a análise de custo-benefício da sua atividade. Nós temos uma atividade que gera custos e que muitas vezes o benefício é... se for ver como resultado... não é econômico. E nós não podemos ver o setor público como uma visão liberal que hoje está em voga, isso aí até entre partidos políticos, enfim tem muita diferença nisso, né, uma visão liberal de diminuir o Estado ao máximo, e uma visão mais... de um Estado maior. Mas é... acho que a grande diferença do setor público e do privado é essa. Saber a diferença da finalidade de cada um. O Estado não está aí para... Tem que ser adaptada a essa finalidade. A partir dessa diferença tem diversas outras que advém dela. A legalidade do serviço público né. Na atividade privada tu pode fazer qualquer coisa que não seja ilícito. No poder público é o contrário, tu só pode fazer aquilo que está previsto em lei, mesmo que a outra... que algo diferente não seja ilícito, na grande maioria das vezes não pode fazer, tu não tem essa discricionariedade. A questão de pessoal, também, nós temos essa questão da estabilidade, que não tem na área privada, que é importante para o serviço público, mas gera dificuldades também. Hã... então, acho que tem diferenças bem grandes e não podemos simplesmente pegar mecanismos e tentar adequar... Criar mecanismos próprios... Claro, têm muitas visões que a gente pode buscar na área privada, mas tem que saber construir dentro do serviço público. Basicamente isso. (S12)

Por outro lado, emergiram também algumas representações negativas em relação ao setor privado, muito embora entre uma minoria de sujeitos, os quais consideram que por trás do discurso de que o setor público é ineficiente, existem interesses de fundamento econômico. Ou seja, a iniciativa privada tem interesse em assumir funções que hoje são exercidas pelo setor público, como forma de ampliar seus mercados, dentro de uma lógica de Estado mínimo. Isso, no entanto, não altera a sua percepção de que o setor público deve ser mais eficiente, sendo que estes apenas chamam a atenção ao fato de que a manutenção da ineficiência do Estado é, em muitos casos, de interesse da iniciativa privada.

Eu acho que a gestão pública, a gestão profissional pública que é cobrada na verdade é a gestão que a iniciativa privada quer que o setor público tenha né. O profissional para eles é o que eles identificam como adequado para os interesses que são deles e que muitas vezes não são os interesses públicos. Então a gente tem que ter muito cuidado quando vem esses institutos “Guido Falconi”, hã, essas... esses agenda 2020 [...] tudo o que eu vi ali na 2020 foi nesse sentido, todos querem trazer para o poder público alguma forma de fazer com que o setor que ele representa tenha algum tipo de vantagem. [...] Então, hã, eu fico meio angustiado quando eu escuto essas críticas

assim porque eu sei que o que está por trás da crítica é um fundamento econômico. A gestão privada quer ter algum benefício da gestão pública e para isso ela consegue movimentar mídia, corações e mentes. [...] É ineficiente, tá bem, mas e daí, eu vou entregar para a iniciativa privada? Meio complicado isso... (S4)

É... Claro que isso são questões ideológicas, né, também. Existe dentro da estrutura social uma ideologia, que se chama, não pejorativamente, nem nada, de “liberal”, né, que defende o Estado mínimo, tá, e que... há... no serviço público, o Estado deve ser pequeno, vamos dizer, o serviço deve ser prestado por privado, que pertence ao particular. Então esse segmento, eles quando assumem o governo... quando eles assumem os governos, as administrações, eles implementam isso que eles dizem. Então eles desativam o sistema público, desacreditam o servidor, não prestigiam o funcionário público. E o funcionário público responde a isso, ele responde conforme ele é tratado. Se ele é maltratado, ele é desconsiderado, ele trabalha com desconsideração, e com falta de profissionalismo, com falta de interesse, não se aperfeiçoa, não se capacita. E agora, quando ele é administrado por uma liderança, por um administrador público, que acredita no serviço público, que entende que o serviço público pode e deve ser eficiente, desde que tenha investimento nele, que ele seja considerado, que ele seja respeitado, que ele seja capacitado, que ele seja bem remunerado, eu tenho certeza absoluta que ele vai ser tão competente quanto... há... as entidades civis, as entidades privadas. (S11)

Percebe-se, então, considerando o contexto geral da gestão, que as representações, em sua maioria, giram em torno da dicotomia entre o setor público e privado. Todavia, já é possível perceber algumas re-significações nas falas dos sujeitos, mesmo que ainda incipientes, que demonstram que também não é bem assim, ou seja, de que há total eficiência do setor privado e total ineficiência do setor público, apesar de estarem conscientes de que essa visão predomina no senso comum.

[...] Então eles criticam como se eles não quebrassem, como se eles não falissem, como se não fizessem falcatruas, como se eles não fossem incompetentes. E são, né. Tem várias empresas que quebram, que falem, que fazem falcatruas. E... É a mesma coisa o Estado. Se o Estado for administrado por pessoas, né, que tenham a convicção de que o Estado pode ser um bom prestador, um bom prestador... há... um bom prestador de serviço público, e investir no funcionário, eu acho que sim, que pode ser igual, tão igual... (S11)

[...] mas às vezes também, um monte de empresas falem, vão à falência, não conseguem ser produtivas, mas se presume “olha, quer produtividade manda para a iniciativa privada que resolve”, mas não é bem assim, né, a gente tem que ver muito bem o que a gente tá fazendo, porque a gente não dá para assumir isso como certo, e isso acontece, “bah, manda para a iniciativa privada sempre vai melhorar”, mas não dá para ser assim, dá para tentar melhorar no serviço público e mandar de maneira acompanhada assim, vigiada pelo serviço público. (S14)

Eu acho que a gente é muito cobrado em função da inveja (risos) que é cultivada na mídia em função do funcionário público, que ele tem estabilidade, aí fica lá, fazendo corpo mole e tal. Mas a gente sabe que na iniciativa privada também tem isso, quantas vezes tu entra numa loja e tu é mal atendida? Então, eu acho, assim, eu acho que o servidor público é mais cobrado em função disso. Tu vai num banco privado, as pessoas estão lá numa fila, ninguém reclama. Daí tu vai no Banrisul, eles reclamam, entende? (S16)

Apesar de existirem visões mais críticas, a noção geral preponderante entre os sujeitos é a de que o serviço público possui uma gestão ineficiente devido a características negativas que ainda imperam no setor: o que é público é de todos e não é de ninguém, o servidor público não trabalha e o engessamento burocrático. Ademais, a gestão é percebida como um conjunto de técnicas universais que podem ser aplicadas em diferentes contextos, mas que se desenvolveu de forma mais intensa na iniciativa privada, até porque, devido à competitividade deste setor, quem não possui uma gestão profissional literalmente “quebra”. Assim, a gestão oriunda do meio empresarial é percebida como “profissional”, tornando-se, dessa forma, o padrão a ser seguido pelas organizações públicas.

Essa visão confirma o *status* hegemônico que os modelos de gestão produzidos na esfera privada assumiram na sociedade. Essa aceitação da ideologia gerencialista é acompanhada de uma concepção negativa do papel do Estado, que passa a ser percebido como um aparelho não rentável, que convém modernizar, o que justifica a importação de modelos de gestão supostos como eficazes, muitas vezes sem uma adequada reflexão sobre sua pertinência (GAULEJAC, 2007).

7.2 VISÃO DA GESTÃO NO CONTEXTO DA INSTITUIÇÃO

A visão da gestão no contexto da instituição, ou seja, no âmbito do MP-RS, é analisada a partir de duas categorias: as percepções dos sujeitos quanto às características da prática da gestão na instituição e a relação estabelecida pelos membros da instituição com o exercício de funções de gestão.

7.2.1. Percepção quanto às características da prática da gestão na instituição

Em relação às características da prática da gestão na instituição, foram identificadas três significações principais nas falas dos sujeitos pesquisados, as quais são analisadas a seguir.

7.2.1.1 Tem “muito cacique para pouco índio”

Essa percepção está relacionada com as peculiaridades da organização hierárquica do Ministério Público. A principal delas refere-se à prerrogativa de independência funcional, que os membros da instituição possuem no exercício de suas atribuições ligadas à atividade-fim. Isso significa que os membros do Ministério Público, sejam estes Procuradores ou Promotores de Justiça, não se vinculam hierarquicamente a nenhum outro membro ou órgão da instituição em sua atuação funcional. Portanto, em suas relações entre si, os membros consideram-se pares, colegas de profissão. Além disso, mesmo nas questões administrativas, onde há relação de hierarquia entre os órgãos de Administração Superior e os membros, essa acaba sendo relativizada em virtude da não vinculação funcional entre os agentes ministeriais.

Já os servidores, são considerados pertencentes aos quadros auxiliares do Ministério Público, ou seja, sua função é prestar apoio aos membros para que estes consigam cumprir a missão social da instituição. Nesse sentido, há uma vinculação do trabalho dos servidores às determinações e encaminhamentos dos membros, criando-se uma relação de subordinação entre membros e servidores. Cabe destacar que mesmo nas áreas puramente administrativas da instituição, onde estão lotados apenas servidores, essa relação se reproduz, uma vez que as atividades-meio devem servir às atividades-fim da instituição, que são personificadas pelos seus membros.

Sendo assim, os membros situam-se numa posição de “colegas” em relação aos outros membros, e de “chefia” em relação aos servidores. Ou seja, a hierarquia é horizontal em relação aos membros e vertical em relação aos servidores.

Essa característica de ter vários “chefes” na instituição leva a uma noção de que “na minha promotoria (ou procuradoria) mando eu”, a qual está vinculada a uma transposição da independência funcional dos membros para a esfera administrativa.

[...] porque existe essa... esses pensamentos diferentes, são... e tu sabe como é que é... promotor é o seguinte, cada um é independente, autônomo dentro de si, ninguém manda, eu faço como eu quiser dentro da minha promotoria. (S9)

Cabe mencionar, porém, que essa noção se forjou a partir de circunstâncias históricas, remetendo ao tempo em que as Promotorias de Justiça eram formadas por homens e mulheres sós, localizados nas dependências dos Fóruns. Naquela época, a Promotoria de Justiça confundia-se com a própria figura do Promotor, uma vez que esta não contava com quadro de pessoal e estrutura próprios. Isso ocorria mesmo nas Comarcas com mais de um Promotor de Justiça, uma vez que as atribuições eram divididas por cargo, sendo que cada qual funcionava como uma Promotoria de Justiça distinta. Sendo assim, como a Promotoria de Justiça representava um conjunto de atribuições específicas da atividade-fim executadas por um Promotor, suas funções situavam-se até então no campo da independência funcional do membro.

Essa situação começou a mudar a partir do crescimento da instituição e da criação de estruturas próprias para as Promotorias de Justiça, o que fez com que estas começassem a se distinguir da pessoa dos membros, ou seja, passassem a ser percebidas como órgãos de Administração do Ministério Público em que estão vinculados um ou mais cargos de Promotor de Justiça, conforme estabelecido na Lei Orgânica da instituição.

Todavia, essas noções, que se criaram numa realidade diferente da atual, ainda se perpetuam na instituição, criando peculiaridades na forma de organização das atividades e na prática da gestão no âmbito do MP-RS, conforme é percebido nos relatos dos sujeitos de pesquisa.

A primeira delas é uma visão, que ultimamente vem sendo combatida no âmbito institucional, de que os recursos, até mesmo os servidores, devem ser colocados à disposição dos membros do Ministério Público e não dos órgãos a que estão vinculados:

O segundo é a questão... que é consequência disso, é aquela “é o meu servidor e dele eu trato” né, então eu é que vou decidir o horário que ele vai trabalhar, eu é que vou decidir o que ele vai fazer e pra quem que ele vai fazer. São coisas muito características ainda de um MP que... de um MP mais antigo, mas que ainda sobrevive né, que ainda tá bem arraigado e que de alguma maneira meio que contamina qualquer idéia de... de gestão de pessoas. (S4)

[...] a peculiaridade dos promotores acharem que na sua função ninguém o controla, né, e que pela sua independência funcional ele pode fazer tudo, ele acaba transferindo isso aos recursos do próprio Ministério Público e achando que tudo e qualquer coisa tem que ser colocada a sua disposição, né. Isso... isso marcou muito o Ministério Público, marca ainda de uma certa forma em alguns setores, né. (S7)

E dali eu acho que foi nosso grande erro, ali quando eu comecei... a gente começou a se estruturar, tinha uma época que já tinha vários funcionários, eu me lembro assim que começou o que a gente hoje combate que é a história de que é o “meu servidor”, não tem compartilhamento... (S8)

Só que tem promotores que pensam de um jeito, outros promotores pensam de outro, então era uma coisa que todos queriam, eu acho que todo promotor almeja em ter um funcionário para si, tá. Então... só que a gente já admitiu que não vai ter nunca, então a gente... se a gente conseguisse um funcionário para cada dois promotores, já estava maravilhoso... (S9)

Dessa forma, geralmente há, no âmbito dos Órgãos de Administração, uma divisão dos recursos, sejam estes humanos ou materiais, de forma que cada Promotor possa gerenciá-los como melhor lhe aprouver. Essa idéia está relacionada a uma dificuldade dos “chefes” institucionais compartilharem os recursos entre si, até porque se cada um é chefe, deve ter o poder de decidir quanto à forma mais adequada de sua utilização.

Além disso, no caso específico dos servidores, soma-se a questão da dificuldade destes se adaptarem à situação de terem chefes distintos, o que só é possível por meio da formulação de regras que regulem essas relações:

Um dia eu pedi para uma funcionária fazer uma precatória, e ela disse “não, eu só trabalho para a Dra. Fulana...”. (S8)

Então, é muito difícil tu botar um funcionário trabalhar com um promotor, por exemplo, eu acho o seguinte, como eu te coloquei, eu acho que o funcionário é meu assessor, então se eu não tenho processo, entendeu, não tem nada para fazer, o cara já fez tudo, ele tem não sei o que... que ir embora... vai embora. Agora amanhã se tiver que ficar até às 9 da noite ele fica, entende, porque ele está ali... eu não vejo sentido em ele ficar sentado ali sem fazer nada, conversando com outros, porque não vai ficar sem fazer nada, tá, e no outro dia... sem ter nada para fazer... e no outro dia que eu preciso, entende, ele vai embora e não faz, e o processo se atrasa, ou vou ter que levar processo para casa, e coisa e tal. Então, eu sempre trabalhei assim. Agora, têm outros que pensam diferente, então, é muito difícil um funcionário trabalhar com pessoas completamente diferentes né. Então, quando eram todos juntos, a regra era uma para todos, tinha que cumprir o horário, assim, assim e assim. (S9)

E em relação ao assessor, eu tentei fazer isso aqui, principalmente quando a pessoa tem mais de uma chefia, é difícil dela dividir o seu tempo, né. São diversas pessoas exigindo dela. Então eu tentei criar mecanismos de acompanhamento, que era determinar quantos pareceres fez em tanto tempo, quantos processos de tal área fez em tanto tempo, para qual promotor que fez. (S12)

Ademais, essa noção de “muito cacique para pouco índio” remete a duas formas de relacionamentos praticadas pelos membros-coordenadores na instituição: a relação membro-servidor e a relação membro-membro.

A relação membro-servidor é pautada na hierarquia, a qual é baseada na autoridade do cargo daqueles que são titulares das atribuições finalísticas do Ministério Público, e esta se expressa por meio de determinações onde uma parte tem o papel de mandar e a outra de obedecer. Isso obviamente não quer dizer que os membros não ouçam os servidores para tomar suas decisões e que estes sejam somente peças passivas na engrenagem, mas apenas que há uma clareza a respeito de quem dá as ordens e quem deve cumpri-las. Porém, conforme alguns sujeitos relataram, se o membro do Ministério Público não tiver preparação para lidar com esse poder, sua autoridade pode se transformar em autoritarismo.

Coitados, né! Eu imponho o meu estilo, vamos dizer assim, se for democrático, é democrático, e se eu for uma déspota esclarecida? Tá. Então tu tá sozinha para coordenar né e se tu não tem ouvidos para o grupo né? (S1)

[...] as pessoas são super respeitadas, tem um monte de noção de hierarquia. Eu nunca tive problemas, muito raro ter problema de insubordinação. Tu sabe que tu fez um outro concurso, né, então tu sabe que tu tem um chefe. Isso eu acho uma coisa positiva, assim, que facilita. Claro que tem o outro lado, aí tu pode ter problema do chefe autoritário, né, “aqui sou eu que mando”, que é o outro lado assim, do explorador. Que isso eu também acho que tem que ser... que os promotores tem que ser trabalhados... Tem a pessoa que faz concurso para ser Promotor para mandar, né. Por quê? Porque gosta de aparecer, porque quer ser autoridade. Então tu tem esse problema, que ele não vai ser um bom gestor também. Esse é o outro lado do problema. (S10)

Neste sentido, essa relação reproduz o traço da hierarquia, característico da cultura brasileira (FREITAS, 1997), uma vez que há um distanciamento nas relações entre membros e servidores, onde o primeiro grupo concentra o poder de mando, restando para o segundo, a condição de obediência. Desse modo, para a maioria dos sujeitos pesquisados, o trato com os servidores é algo mais tranqüilo, visto que há uma relação de subordinação e obediência.

Já a relação membro-membro é considerada mais complicada, pois na medida em que todos se identificam como “caciques”, torna-se difícil perceber o colega como gestor, mesmo que sua função seja meramente administrativa, não interferindo em sua independência funcional. Neste sentido, há grande semelhança dessa característica da gestão no MP-RS em relação à cultura “Dionísio” de Handy (2006), onde seus integrantes não reconhecem nenhum “patrão”.

Então eu te digo assim... problema para mim, situação que é problemática, é quando tu tem muitos colegas que te aceitam como coordenadora, ou diretor, te elegeram até para isso, mas quando é uma coisa que afeta o interesse deles eles vem com uma gana né, então tem que ter a estrutura para tentar resolver o problema da melhor maneira possível. (S1)

Olha, tudo que envolve, assim, os conflitos humanos, é complicado, né. Tem que ter um certo jogo de cintura, às vezes, né, porque os promotores não são subordinados ao diretor, então, isso aí é uma coisa que é complicada realmente a gente conseguir às vezes... hã... achar um meio termo ali né. Porque os promotores não tem subordinação, todos eles estão na mesma hierarquia, e tal... [...] A maior dificuldade é essa. Quando há conflitos entre os servidores é mais simples, né. Agora só quando tem alguma implicância com a... com a atividade dos outros promotores, sim, aí complica um pouquinho... (S6)

Isso em promotorias maiores é muito complicado, por exemplo, o diretor de uma promotoria grande, é muito... é uma briga homérica se ele tirar um servidor que não está atingindo o objetivo ou não é necessário em um setor, tirar de um colega e levar para outro, é muito complicado, muito complicado porque não há cultura da gestão, o outro colega não enxerga nesse diretor um gestor e nem entende esse objetivo, né, que é o da gestão e vai acabar identificando assim que alguém igual a ele tá tentando ser maior de que ele. (S7)

Neste sentido, uma das principais dificuldades percebidas pelos membros no exercício de funções de coordenação, no âmbito da instituição, é a relação com os outros membros, como no caso de Diretores de Promotorias de Justiça que possuem, por exemplo, vários cargos de Promotores. Porém, essa situação também é relatada pelos membros que atuam no âmbito da Administração da instituição, onde há uma vinculação hierárquica mais definida. Desse modo, a gestão precisa ser uma atividade conjunta, negociada entre os membros, pois para que as coisas aconteçam é necessário construir o consenso entre os pares, ou pelo menos a aprovação da maioria. Ademais, muitas vezes, é necessário contemporizar as situações e conciliar, na medida do possível, os diversos interesses. Todavia, estes aspectos serão melhor detalhados na seção “visão da gestão no contexto de sua operacionalização”.

Agora quando tu tens que conciliar com pessoas... muito cacique, pouco índio... então quando tu tem que contemporizar... às vezes um colega chega e diz “eu quero que tu pegue aquele servidor e bote em disponibilidade, porque não sei o que, papapapapa”, aí vem o outro colega e diz “o servidor é maravilhoso, ele é que está estressado”. (S1)

Além disso, mesmo as relações entre os órgãos de Administração e os membros não são pautadas pela hierarquia administrativa, conforme é estabelecido na legislação institucional. Em geral, as medidas administrativas que afetam os membros são antecipadamente negociadas e construídas com eles, e, na maioria dos casos, para serem implementadas, ficam sujeitas à adesão dos membros, sendo considerado como algo que compromete o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão institucional:

[...] muito Promotor não aceita certas coisas dizendo que é independência funcional. Só que não é, a parte... a parte administrativa não tem nada a ver com a independência funcional. (S13)

Eu acho que o Promotor, na verdade, ele atrapalha um pouco essa questão da gestão, por que eu acho que todo mundo é mundo contestador. Então acho que na verdade o que há é uma resistência, na verdade, por que cada um quer fazer do seu jeito e acha que o seu jeito tá certo, né. Então na verdade, pelo contrário, eu acho que acaba atrapalhando quem tenta implantar, entende? Por que eu acho que tem uma resistência grande, né. (S15)

[...] os objetivos estratégicos eles têm que ser compulsórios, eles não podem ser... depender da vontade do promotor para ser feito, senão tu não vai atingir o objetivo, né. No momento que eu baixo uma diretriz de gestão estratégica, se cada promotor vai poder entender que ele vai fazer ou não vai fazer, eu acho que o máximo que ele pode fazer é justificar que na comarca dele... na promotoria dele não há necessidade, né, ou que ele entende que está equivocada assim, assim, assado e procura mudar a estratégia, mas se for... se não for aceita, ele vai ter que fazer Então duas... dois equívocos da gestão que precisam ser corrigidos como tempo, que envolve uma mudança de cultura que tá arraigada, né, e esse fantasma da independência funcional em que todos se abraçam para dizer que podem fazer tudo e qualquer coisa a qualquer momento. (S7)

Há, desta forma, uma idéia arraigada de que não se pode impor nada aos membros da instituição, fato este que resulta da instituição ter se desenvolvido a partir de uma relação hierárquica mais frouxa entre seus membros.

[...] É quase como uma visita na casa dos outros, pode ver todos os erros e todos os acertos, ninguém mexe em nada, nós somos uma equipe de orientação, né, e não de faxina, a casa é deles e eles têm que aprender a se organizar sozinhos. Então eu disse para eles “eu só vou entrar na casa alheia para ajudar, orientar, observar, e não vou... quem vai fazer a mudança é ele”. Eu disse que não, se o projeto não faz sentido para pessoa, se eu quero organizar uma comunidade administrativa, uma casa de alguém, é a pessoa que tem que achar que aquilo é importante... (S8)

No entanto, isso também está relacionado à questão de que o acesso à Chefia da instituição se dá por votação dos próprios membros, então quem ambiciona alcançar o seu posto mais alto não deve desagradar a classe com medidas polêmicas.

Eu vejo que um problema na administração do MP é que tu tem que agradar cada promotor. Ou tu não pode desagradar um promotor, entende. Isso é uma preocupação que incomoda, prejudica a administração do Ministério Público. [...] Isso dificulta muito o que tu deveria fazer e o que tu faz de fato, entende. Porque essa questão que tu tem que estar agradando os promotores, porque eles são teus eleitores diretos é... isso acho que atrapalha a administração do MP. [...] Então, poderia ser uma outra fórmula, um pouquinho mais distribuída, para não deixar o Procurador Geral exposto, de ele tem que estar batendo de promotoria em promotoria quando quer se reeleger. E aí dificulta a administração. Porque ele poderia administrar mais a partir daqui, e daí num todo, sem particularizar muito, do que estar preocupado com o individual. Fazer um todo coletivo. E isso eu vejo no Tribunal de Justiça. No Tribunal de Justiça é assim, o Presidente do tribunal lá, a partir da administração, ele toma as medidas e não tem que estar consultando o juiz lá da entrância inicial, se ele acha bom ou acha ruim. (S11)

Por outro lado, há a visão de que essa não vinculação hierárquica dos membros também pode ser percebida como vantagem para a gestão, pois permite que todos possam exercer atribuições de gestor. Obviamente, a partir de modelos de gestão que permitam compatibilizar com o perfil de “caciques” dos membros da instituição.

Eu acho que a gente tem uma coisa boa para, para... nós promotores temos uma coisa boa para a gestão que foi o que eu te falei que é a... o fato da gente ter sido muito criado, constituído em cima da independência funcional. No fundo todo... por um lado é difícil para gerir, mas também cria, há, a capacidade de e a obrigação de se auto-gerenciar, que é o fato de que todo mundo é cacique e tem pouco índio né. Não, eu acho que essa autonomia que a gente trabalha... Eu acho que a nossa forma de não... de trabalhar muito independente, proibidade, e tu te sentir realmente né... e a própria instituição ter te permitindo até então realmente ter uma atuação autônoma né, porque... se tu olha para o lado assim... tem o Poder Judiciário, a própria defensoria que está se constituindo, tu vê uma ingerência maior do que... O Judiciário é uma própria hierarquia secular que às vezes quem entra já entra dentro daquele modelo, não contesta, não pensa outras coisas,... E nós como nos criamos dentro de uma, de uma, de uma... primeiro eu acho que uma das características que nos fez o que nós somos foi o crescimento súbito. Tu pega qualquer empresa que crescer 1000% em 10 anos e ela vai ter características, há... múltiplas. Então assim, uma das coisas é que nós não temos, nós não tivemos uma hierarquia de gestão assim, tipo... nós não tivemos uma fila assim ó que vai... se pega uma empresa tu vai fazer isso, isso e isso... Então eu acho que todo o promotor, a maioria, tem plenas... já tem um pouco desse perfil, há, de gestor, porque geralmente são pessoas comunicativas né, com um... com um poder de organização, o problema é que nós nos consideramos muito cacique para pouco índio, tu entende. (S8)

7.2.1.2 Gestão empírica

Para os sujeitos pesquisados, a gestão no MP-RS, em geral, é desempenhada de forma empírica, e até um tanto quanto amadora, uma vez que, em sua percepção, os membros passaram a desempenhar funções gerenciais sem possuir uma formação específica para exercê-las.

[...] ninguém sabia nada sobre gestão, como tudo o que a gente fazia era absolutamente assim, há, empírico, sem nenhuma base científica. Que dava certo muitas vezes porque tinha que dar certo, mas muita coisa, quase tudo que era feito era feito sem nenhuma base científica, sem nenhum fundamento técnico. (S4)

Ah, eu acho que a gente é muito... Eu acho que eu tive uma boa intuição, eu fui bem intuitiva... Eu me considero uma pessoa que agiu por intuição, sem... quase que empiricamente. (S8)

E então tudo foi indo assim muito amadoristicamente, a gente foi resolvendo as coisas à medida que os problemas surgiam, do jeito que dava... (S9)

[...] eu me acho péssima na área de gestão e... e... o que eu faço é empírico, não tenho conhecimento nenhum, nunca fiz nenhum curso. (S10)

Naquela época o coordenador tinha uma atribuição final também que era a direção do foro, os processos da direção do Foro, e essa divisão... atribuição de coordenar a promotoria que se dava de uma forma bem amadora, né, e... um pouco até intuitiva, né, a gente ia tateando o que agente achava que era melhor para o funcionamento da promotoria. Mas não tinha um pensamento de gestão propriamente, de como gerir aquela unidade pública ali. [...] Hã... gestão... aquilo que eu te disse, a gente está muito longe de saber o que é gestão, de aprender o que é gestão... (S12)

Eu acho que eu tenho que melhorar bastante, por que assim... meus conhecimentos de gestão... é a gestão informal que eu faço na verdade, pelo fato de ser só eu né! E... vai ser difícil, vou ter que estudar bastante, aprofundar na questão da formalização, para funcionar, por que eu acho que as coisas vão ser bem mais formais. [...] às vezes a gente faz umas coisas sem nem se dar conta de que está fazendo algo errado, acha que está ajudando, sabe, nem... (S15)

Sendo assim, os membros passaram a gerenciar com base em sua intuição e na experiência que foram adquirindo na prática, uma vez que estes não foram preparados/capacitados antecipadamente para o exercício dessa função. Isso ocorreu até em função do próprio crescimento súbito da estrutura da instituição na última década, e que os membros passaram a ter que gerenciar.

Tudo na vida tu tem que levar para um bom senso, tem que tentar exercitar a sensibilidade né, uns tem em maior grau, outros tem em menor grau, enfim, mas o que eu noto é que os... a... essa nova face de promotor-gestor, ninguém tava preparado para ela, ninguém tava preparado e aí cada um foi, né, do seu jeito, tentando, acredito que com um pouco mais de êxito do que de erro, mas foi muito cada um do seu jeito, ninguém chamou a gente para um curso e disse “olha, agora vocês vão ter que, se surgir tal problema agir assim e assim, vocês vão ter que comentar isso, fazer aquilo...”. Não. (S1)

Inicialmente a gente entra assim, hã, perdido, tem que ser bem sincero, a gente não tem... a gente sai muito preparado para a parte teórica, até pratica judicial de resolução de problemas jurídicos na teoria, e quando a gente chega assim tendo que administrar todo um conjunto de recursos humanos, é toda uma função a mais que a gente tem que a gente não espera, e a gente nem recebe muita orientação para isso, então a gente vai aprendendo na prática. (S14)

Na verdade tu entra dentro de uma estrutura e tu segue dentro do que estava sendo feito. [...] Na verdade eu acho que nisso pecaram um pouco. Ficar 45 dias lá fazendo curso e na verdade começaram a passar um monte de coisas jurídicas de novo, que tu já tava, hã..., na verdade tu vem de um concurso tateadíssimo nas questões jurídicas, não é isso que tu quer ver, acho que faltou justamente passar a questão administrativa, que era uma coisa que não tinha muito em 2002. Veio depois. Então... E isso faltou... [...] E a parte administrativa também faltou, talvez por que na época não houvesse uma estrutura tão grande... (S15)

Essas percepções decorrem de uma representação de que a gestão, para ser efetiva, deve ser fundada em critérios técnicos e exercida por pessoas preparadas. Esse “preparo”, na visão dos sujeitos, tem mais a ver com a formação acadêmica do gestor e com o domínio de determinadas ferramentas técnicas para o exercício de suas atribuições, do que com seu tempo de experiência na função.

[...] ele [o gestor] precisa ser uma pessoa preparada tá, não pode ser empírica essa atividade, por mais que a pessoa tenha um talento nato para aquilo ali, que já tenha aquela... né, aquela... como é que se diz... aquele talento né, mas hoje em dia principalmente sem conhecimento, sabe, sem informação, como é que tu vais ser um gestor né? (S1)

A gente teve um curso de gestão, né, que o Ministério Público fez há uns anos atrás, né, a gente trabalhou alguns conceitos de gestão, trabalhou também alguns outros cursos, mas, hã... hã... tecnicamente, tecnicamente, o promotor... ele não... por formação, ele não tem o *know how* ou conhecimento formal específico, né, o que vai... o que vai acontecendo no dia a dia, vai se forjando no dia a dia, né, com as orientações, com tudo mais. Mas eu digo assim, eu não digo que sou um desastre total, mas também que não tô preparado talvez para ser um gestor efetivo, né, na acepção da palavra, para poder gerir pessoas e competências para atingir esse fim que o Ministério Público quer. (S7)

Me faltam essas ferramentas teóricas, que facilitariam muito, entendeu, né, o diálogo, a compreensão disso, e mais, a apropriação de conhecimento e de, de... capaz de alavancar uma tomada de decisão muito mais complexa e muito melhor né, que é o que eu gostaria de ter, poder manejar outros conceitos, outras vertentes, outras justificativas inclusive. (S3)

Em termos, hã... de aprender sobre gestão eu me considero um amador... eu não sei, eu acho que tenho tudo para aprender... [...] Teoricamente, teoricamente... Na prática, eu acho que a gente tem uma intuição, a gente vai resolvendo as coisas, não porque tem uma apropriação técnica ou que foi formado para isso, a gente vai indo por intuição. Lógico, que a experiência nos ensina, né, e na experiência você vai tendo alguns referenciais de como proceder... Então eu acho que assim, na minha visão as minhas decisões são grande parte tomadas hoje, as minhas escolhas, por intuição, que vem de uma experiência de vida, digo assim... o que que me faz decidir algo, por A ou por B, é pela reflexão, mas é também pela intuição, né. Eu não estou seguindo uma técnica, previamente aprendida, né, um roteiro pré-ordenado, não, é muito por intuição. Então, o que que eu acho que poderia aprender? Hã, a técnica nos auxiliaria, a mim auxiliaria, e auxiliaria principalmente a Instituição, se nós tivéssemos um maior conhecimento sobre gestão, isso nos daria muito mais segurança e muito mais efetividade na ação. Então, por exemplo, se eu tivesse clareza sobre quais são as possibilidades de proceder, né, diante de determinadas questões que eu enfrento, eu teria muito mais tranquilidade, porque assim tu acredita que seja a melhor forma e faz, né, com um enorme risco de não dar certo, como a gente faz coisas aqui que não dão certo, né. Então as escolhas, é... elas são equivocadas... as nossas escolhas elas muitas vezes são escolhas equivocadas porque não temos formação. E aí eu me coloco na condição, acho que eu não sei mais do que ninguém, mas... hã... como experiência isso me ensina, né. Então o que que eu acho, que a instituição deveria investir mais nisso, temos um quadro de servidores qualificados nisso, que nos auxiliasse, acho que o promotor de justiça, quando ingressa na carreira, ele deveria ser formado com mais precisão acerca disso, e termos estratégias que auxiliassem os promotores a gerir as suas atividades. Isso é investimento, né. Mas nem nisso eu acho que nós não estamos ainda suficientemente maduros... (S5)

Dessa forma, a gestão, em sua acepção “profissional”, é percebida pela maioria dos sujeitos mais como um domínio de técnicas específicas do que como uma prática que se constrói no cotidiano. A gestão deve ter, portanto, na visão destes, um caráter mais “científico” e menos “empírico”. Neste sentido, é possível notar uma certa expectativa dos sujeitos em torno da “profissionalização da gestão” na instituição, representada pela

implantação de novos modelos e técnicas de gestão e pela qualificação dos gestores, o que possibilitará, na sua percepção, que sejam atingidos melhores resultados.

Alguns, inclusive, já têm a percepção de que a instituição vem caminhando no sentido de profissionalizar sua gestão, mas também entendem que isso é um processo, ou seja, não ocorre de uma hora para outra, até porque existem práticas institucionalizadas que muitas vezes conspiram contra essas iniciativas.

E até porque eu acho que tudo sempre foi meio amadorista, agora que eu acho que a gente está tentando se profissionalizar nessa parte assim né. (S9)

Bah, eu fui ver que eu não sabia nada de gestão quando eu fiz o curso de gestor né, e mesmo assim, hã, eu tento todo o dia colocar em prática aquilo um pouco daquilo que a gente aprendeu no curso de gestão, mas o sistema conspira contra né. O sistema ainda... O próprio sistema de distribuição administrativa, a instituição ainda não tá preparada para ter uma gestão profissional assim, está caminhando para a gestão profissional, mas não tem a gestão profissional né. Então todo dia é um desafio na verdade, aparecem situações às vezes absolutamente inusitadas né. (S4)

Vale ressaltar que essa percepção da gestão como uma prática fundada em critérios científicos relaciona-se com a visão propagada pela Administração científica de Taylor (1982), cuja intenção era substituir o empirismo da gestão pela ciência. Mintzberg (1986), entretanto, afirma que é um mito considerar que a gestão possa ser uma profissão ou uma ciência, já que os estudos empíricos comprovam que os executivos utilizam basicamente sua intuição e capacidade de julgamento em suas atividades, o que inviabiliza que se especifique o que estes devem aprender, bem como que se desenvolvam processos ou programas de gestão sistematicamente determinados.

7.2.1.3 Gestão personalista

Há uma percepção, por parte dos sujeitos, de que a gestão na instituição é personalista, ou seja, baseia-se no critério pessoal estabelecido pelo gestor. Essa característica da gestão no MP-RS reproduz o traço personalista da sociedade brasileira, em que a pessoa se sobrepõe ao indivíduo (DAMATTA, 1983) e, dessa forma, os critérios e relações pessoais pautam muito mais as decisões do que as regras e os regulamentos.

Assim, no âmbito das Promotorias de Justiça, o súbito crescimento institucional, aliado à ausência de regras institucionais que orientassem a estruturação e à falta de preparação dos membros para o exercício das funções de gestão, fez com que cada um acabasse organizando as atividades do seu jeito. Com o passar do tempo, isso gerou disparidades enormes de funcionamento entre as diversas Promotorias de Justiça, apesar de serem órgãos responsáveis pela execução das mesmas funções. Sendo assim, na visão dos sujeitos pesquisados, a padronização das rotinas administrativas permitirá uma redução do personalismo que até o momento existe na gestão destes órgãos. Para aqueles que exercem a função de Diretor em Promotorias com vários promotores, o estabelecimento de regras ajudará também na própria condução das atividades da promotoria, criando-se menos conflitos entre os pares.

Primeiro porque eu penso, especificamente com relação às rotinas administrativas que não é possível tu ter uma instituição una e indivisível, mas que em cada cidade que tu chegas age de uma maneira tá. Então isso aí eu vivi muito né de chegar e ter o jeito do Promotor anterior, como ele fazia. Aí eu ter que fazer a turma toda, explicar o meu jeito. Se eu ia só substituir em não mexia no jeito do outro porque né... Então isso tá errado, tá evidentemente errado né, por que dificulta a continuidade da prestação do serviço, o servidor de repente sai de uma unidade e vai para outra e chega lá na outra é tudo diferente... (S1)

Eu estou esperando ansiosamente pelo PROPAD⁷ na minha Promotoria, porque assim ó, eu não sei exatamente como ele é, como é que ele vai ser, o que que vai ser, mas eu acho fundamental, porque eu to sentindo uma certa dificuldade assim, porque eu trabalho de um jeito, a minha colega trabalha de outro jeito, o meu colega de outro, e isso tá dando um certo problema. Como coordenadora eu sinto isso, isso não tá dando certo, principalmente no atendimento ao público, que é a nossa visibilidade né, essa é uma situação que não tá dando certo. Então assim ó tem que padronizar, que eu acho... eu acho que estou assim ansiosíssima para que esse PROPAD chegue lá, porque eu não sei quem é que tá certo, quem é que tá errado, como é que é, mas eu quero que todo mundo entre, todo mundo... Vamos lá, vamos fazer tudo... Vamos fazer tudo igual, como tem que ser, vamos se encaixar nesse negócio. Eu estou ansiosa que chegue o PROPAD lá. (S2)

[...] hoje em dia a gente tá bem dividido, né, em razão até do PROPAD, que nós instalamos aqui, que o PROPAD é nada mais que uma preocupação da instituição em organizar todas as promotorias, estabelecer um modelo padrão até para acompanhar a organização de todas as promotorias, porque inicialmente como a gente não tinha orientação e não tinha, hã, nada direcionado da maneira como a gente viu organizar, cada promotor chegava lá, e aí, como eu falei, sem muito saber que ia ter essa parte a mais no trabalho do promotor além dos problemas jurídicos. Hã... cada um organizava do seu jeito, né, então até substituindo e deixando de trabalhar na promotoria, a gente estava acostumado em trabalhar em outras em substituição, tu percebia que cada um organizava de um jeito, né, chegava lá não entendia muito, às vezes não entendia muito o que acontecia, tanto eu não entendia o que estava acontecendo na promotoria do outro, quando um chegava lá me dizia “bah, eu não entendi muito bem essa forma que tu organizou”. Então era essa coisa assim, cada um organizava mais ou menos como organizava o trabalho, e cada um

⁷ Programa de Padronização e Organização Administrativa das Promotorias de Justiça, que contempla um dos modelos de gestão implantados pelo MP-RS, conforme descrito no capítulo 5.

organizava do seu jeito pessoal. E hoje não, hoje a gente tem o PROPAD que é uma organização única, geral, e isso facilita bastante né, até para buscar uma eficiência para toda a instituição na questão da organização. (S14)

Já no âmbito da Administração do MP-RS, há a percepção de que a gestão está muito vinculada aos critérios pessoais do grupo que está no poder. Por um lado, isso decorre da maior complexidade organizacional aliada à inexperiência dos membros no exercício de funções de gestão, que em grande parte recorrem apenas ao seu “bom senso” na tomada de decisões, o que às vezes pode ser um tanto perigoso para o próprio gestor, face à repercussão que suas decisões podem ter nos direcionamentos da instituição como um todo.

Por outro lado, o personalismo se reflete também no uso, por parte de alguns membros, da posição de “poder” proporcionada por um determinado cargo na Administração, para a tomada de decisões baseadas em critérios pessoais, seja em função de relações de amizade, seja em virtude de critérios políticos, com a finalidade de perpetuar seu grupo no poder. Sendo assim, consideram que há muita informalidade na condução das questões e tomada de decisões. Nesse sentido, os sujeitos ressaltam a importância do estabelecimento de critérios objetivos e impessoais na gestão da instituição, de forma que haja uma distribuição mais racional dos recursos e, portanto, uma gestão mais eficiente e profissionalizada.

Ah, a primeira delas é resolver as coisas na personalidade né, “ah, eu vou te dar um servidor porque tu é meu amigo, eu vou tirar porque tu é meu inimigo”, isso ainda é uma característica né. (S4)

Olha... a gente vê que não... que no Ministério Público é tudo muito informal assim né... ao contrário do judiciário, que eles... que eles... sei lá... tem aquelas regras lá principalmente de servidores, de remoção, né, de disponibilidade, que no Ministério Público não existe isso né.[...] no Ministério Público são mais informais as decisões, mas são mais centralizadas também... isso que eu vejo. (S6)

Hã, os critérios administrativos sempre foram casuísticos dentro do Ministério Público, isso é uma realidade que qualquer gestor que for avaliar e investigar o Ministério Público vai ver. Algumas entidades administrativas nos últimos anos elas foram atendidas muito mais pelo gosto e pela amizade do Diretor do que pela necessidade que ele tem. (S7)

Então... agora outra coisa que precisa melhorar também na administração do sistema é o negócio de pessoal, né. Acho que está muito desorganizado o MP nisso. A gente precisa saber porque uma promotoria precisa de funcionário? O que cada promotoria tem ter? Tem que ter o quê? Um estagiário? Dois, três? Uma promotoria de justiça corresponde a: a um assistente, a um assessor, dois estagiários. Como é que é o número? Tem que ser um número fixo! [...] Não tem critério nenhum. A administração é assim, quer dizer, o que chora mais ganha mais, o que chora menos perde mais. Os funcionários são distribuídos de que maneira? Então, por exemplo, no Fórum, numa vara judicial eu sei, uma vara judicial tem um escrivão, um oficial escrevente, um oficial ajudante e dois oficiais de justiça. Essa é uma composição de

uma vara. E como é que é uma composição de uma promotoria, em termos de pessoal? É um promotor e quantos funcionários o cara conseguir. [...]E fica aquela luta, e fica a questão até dos funcionários também, que ficam submetidos a uma administração meio... que ninguém sabe qual é o critério. E eu acho que isso é ruim para a administração. (S11)

Cabe mencionar, ainda, que a adequação da estrutura funcional das Promotorias de Justiça, que compreende um dos objetivos do PROPAD, e que será tratada em uma fase posterior de implementação do programa, é percebida como fundamental para a profissionalização da gestão no âmbito da Administração do MP-RS, uma vez que fornecerá critérios técnicos e objetivos para as decisões relacionadas à alocação e distribuição de recursos no âmbito da instituição.

Mas o PROPAD na verdade ele é a profissionalização da gestão, tu vai ter a estrutura que tu precisa para tua promotoria, aí tu acaba com aqueles favores pessoais, com aquilo que a gente falou agora há pouco, aí tu começa a mudar a forma de relacionamento do administrador, do gestor com os administrados. (S4)

Estamos tentando buscar agora um certificado do PROPAD, né, ficarmos plenamente adequados. E, mas aqui a gente está tentando se adequar até mesmo nessa questão. E antes era muito empírica, era pela experiência do administrador de Porto Alegre, ou por algum outro critério pessoal que ele usava, ele distribuía servidores. Nós tínhamos que correr atrás.[...] Quem chorava mais ganhava mais. Mas agora... A idéia é essa, criar critérios objetivos, até com essa questão aí dos coordenadores regionais e diretor de promotoria. Então aqui nós estamos tentando seguir esses critérios. (S12)

Todavia, vale lembrar que essa questão foi deixada para um segundo momento da implantação do PROPAD, porque a utilização de critérios técnicos pela Administração para a distribuição de recursos acabou gerando polêmica entre os Promotores (ver capítulo 5). Assim, foram os próprios Promotores que resistiram a esses critérios impessoais, levando a Administração a recuar em sua estratégia. Desse modo, apesar dos relatos revelarem uma expectativa dos sujeitos quanto à adoção de critérios técnicos e impessoais para a distribuição dos recursos, esta não se configura na prática, demonstrando que o personalismo é uma característica que se reproduz na instituição como um todo e não apenas no âmbito de sua Administração.

Ademais, em virtude do personalismo, há a visão de que as políticas de gestão estão muito relacionadas ao grupo que está no poder na instituição, sendo que quando outro assume há uma certa descontinuidade, pelo fato deste querer imprimir sua marca pessoal na gestão. Isso faz com que, muitas vezes, os programas de gestão sejam implementados de forma atropelada, uma vez que precisam ser colocados em prática durante o período da gestão do

Procurador-Geral, que pode ser de apenas dois anos, caso este não seja reconduzido no cargo, o que, na visão dos sujeitos, pode prejudicar o alcance dos resultados pretendidos.

[...] E se ela é uma demanda realmente estratégica, ela tem que ter um prazo para ser implementada, um tempo para ser feita, e tem que ser feita por lei, né, não é um gestor que vai chegar e vai mudar, a não ser que tenha um motivo para modificá-la, né, já foi implementada ou realmente está fora da realidade, mas que tenha uma justificativa, e não simplesmente assumir uma nova gestão e aí mudar tudo, porque aí não é gestão estratégica é...é casuísmo de quem tá no poder, né. (S7)

[...] o que acontece é o seguinte, nós trabalhamos dentro de um período eleitoral de dois anos. A gente atropela os projetos, hã, para que eles possam se realizar dentro daquele período. Só que para a pessoa que não tem, hã, que nós, nós... tu estando como gestor hoje da casa, hã, né, e às vezes... tu tá às vezes trabalhando ligado a aquela Administração, o que deveria ser desvinculado, na minha opinião, a partir de agora, mas isso é uma maturidade né, é uma maturidade. Então agora eu to fazendo um outro... eu sou gerente de um outro projeto, eu tava dizendo, eu vou fazer um grupo de apoio, que aconteça o que acontecer, se eu tiver que sair da gerência, que é o novo sistema, pelo menos esse grupo de apoio ninguém vai mudar. Acho normal né, pessoas que exercem cargo de confiança hoje numa Administração... eu sou uma assessoria direta né, então é normal que as pessoas que... se troca um Procurador, ou quando trocar, ou quando vier o novo... que for eleito o novo procurador, é normal que eles troquem os cargos estratégicos né para poder fazer uma nova equipe. Então eu como sou de uma equipe eu acho importante que não houvesse essa descontinuidade né. (S8)

Por fim, percebe-se na fala de alguns sujeitos que o fato de se engajar em uma Administração, ou pelo menos colaborar com as ações e propostas de uma determinada gestão, também está relacionado a vínculos de lealdade e amizade pessoal estabelecidos com as pessoas que fazem parte do grupo de poder, o que representa uma outra face do personalismo.

Então, hã, quando eu vim para cá, muitos que chegavam em Porto Alegre iam para a Administração, eu acho assim... que foi para mim... eu sempre gostei muito do Dr. Fulano, é meu amigo pessoal, e para mim eu achava que eu tinha que colaborar com ele de alguma maneira né, então por isso que eu aceitei ir para a Administração... (S4)

Então eu me lembro que fui das 10 primeiras que se ofereceu pra perder a classificação, porque tinha feito uma campanha né pra, pra... pra ela, então fui no escuro mesmo para a Administração pra fazer parte de um grupo, de um núcleo duro de uma Administração, então iria pra onde me mandassem. (S8)

[...] Hã, também tem a questão assim ó, de que eu apóio ela, né, sou amiga dela, então, eu acho assim que ela se propôs a uma coisa que eu apoiei, e eu tenho que fazer a minha parte também para isso funcionar, e se na parte administrativa é toda essa questão do gerenciamento, da divisão da responsabilidade, eu tenho que fazer minha parte para isso funcionar, porque eu também me propus a uma gestão um pouco diferente do que vinha sendo, bom... eu não to na Administração, mas eu tenho que colaborar de alguma forma... [...] Então eu acho que tem alguma questão assim, meio política-institucional assim de, sabe, de estar engajada numa administração, né, que talvez eu não tivesse tanta dedicação se fosse o outro... (S9)

Neste sentido, percebe-se que o personalismo representa uma característica significativa da gestão no MP-RS, e que remete a um traço marcante da própria cultura brasileira, o que confirma que as propriedades estruturais de nossa sociedade se reproduzem nas organizações e na ação dos gerentes (JUNQUILHO, 2000).

7.2.2 Relação dos membros com a função de gestão

Conforme mencionado anteriormente, em virtude do crescimento e maior complexidade institucional, os membros do MP-RS passaram, cada vez mais, a exercer funções de gestão, seja em cargos na Administração, seja no âmbito das Promotorias de Justiça. Neste sentido, é importante compreender como estes estão incorporando o papel de “gerente”, considerando as relações simbólicas que estabelecem com o exercício das funções de gestão.

Sendo assim, por meio do relato dos sujeitos, identificou-se que as relações que os membros-coordenadores estabelecem com as funções de “gestão” estão vinculadas à sua percepção da gestão como fazendo parte ou não de suas atribuições como membro do Ministério Público. Desse modo, as representações sociais, de modo geral, são resultantes de significações atribuídas à dicotomia entre o exercício de atividades fim e meio no âmbito da instituição.

Para tanto, cabe lembrar que os membros do Ministério Público, sejam Promotores ou Procuradores de Justiça, são órgãos de execução da instituição, ou seja, desempenham diretamente as funções da atividade-fim ministerial. Sendo assim, juntamente com os demais órgãos de execução, são responsáveis pelo alcance das finalidades sociais do Ministério Público estabelecidas no artigo 127 da Constituição Federal.

Ademais, o Ministério Público é uma instituição que, a despeito da grande maioria das organizações públicas, goza de grande credibilidade social, reconhecimento este que é personificado nos seus agentes ministeriais, sendo que o exercício de sua função pública traduz-se no cumprimento de uma missão social nobre: a defesa da cidadania. Dessa forma, o próprio ingresso na instituição é considerado como algo que vai muito além de uma posse em

um cargo público, é o ingresso em uma carreira de Estado, cujo exercício pressupõe vocação, ideal. Isso foi confirmado pelos sujeitos pesquisados, uma vez que a grande maioria evocou sua identificação com a missão institucional.

Eu acho que nós né... nós, nós... hã... dificilmente você vai ver um promotor... hã... no Ministério Público que seja, vamos dizer, que seja absolutamente identificado com a missão do Ministério Público, se ele não tiver idealismo né. Que que é idealismo? É ter, né, algumas idéias e lutar para que elas passem, façam sentido, e a vida própria possa a ter sentido. Eu acho que o Ministério Público é uma das carreiras de Estado que mais estimula as pessoas a lutarem, as pessoas terem os seus ideais e lutas por eles, né, que são ideais de justiça, de igualdade, de solidariedade, e que está no Brasil hoje, no meu ponto de vista, muito bem identificado na própria Constituição Brasileira. Aqueles valores de dignidade da pessoa humana, diz respeito aos mínimos indispensáveis para um estado de dignidade, né, isso é o que, é idealismo, lutar por isso, né, ela faz a tua vida ter sentido, né, é isso. (S5)

[...] mas o que a gente tem que pensar hoje é qual é a profissão jurídica que nos possibilita fazer a diferença, e eu acho que o MP possibilita isso, através de todos os mecanismos de defesa da sociedade que a própria instituição prevê né. (S4)

Bom, primeiro é... é ter a capacidade de... é ter a capacidade e a possibilidade, de... de a indignação e o sentimento... É ter a capacidade e a possibilidade de transformar a indignação e o senso de injustiça... hã... em alguma coisa real, né. É de tu dar vazão aquilo que... por exemplo, tantas coisas tu vê na sociedade hoje que te indignam, que te irritam e que alguém tem que mudar ou tem que fazer, e através do Ministério Público por suas prerrogativas, por sua por sua função dentro do estado de direito, é a que permite isso. E isso é o que me deixa satisfeito de poder então... eu vejo no Ministério Público esse instrumental, de tentar fazer do direito um instrumento de justiça, que nem sempre o direito comete justiça, mas na função do Ministério Público a gente tem essa possibilidade. (S7)

[...] eu achei que era a função que mais se adaptava aos meus objetivos e a minha visão de mundo. Eu sempre quis contribuir para a melhoria assim da comunidade, da sociedade, aperfeiçoamento das instituições, e eu achei que no momento do nosso país, eu acho que o Ministério Público, pra aquilo que eu objetivava, era a instituição que mais poderia contribuir, eu achei que a magistratura tinha um papel muito importante, mas o fato de ser muito, assim... passiva nos enfrentamentos das problemáticas, para o momento do nosso país, ainda não era a instituição assim de mais urgência, de mais necessidade, ou que viesse a... a atender as minhas intenções. (S14)

Neste sentido, há uma visão de que o membro do Ministério Público tenha que dedicar o máximo do seu esforço no exercício das atividades-fim da instituição, pois são estas que garantem sua legitimidade perante a sociedade. Dentro dessa mesma percepção, as atividades-meio, por serem consideradas menos importantes, podem ser delegadas aos servidores, que compõem os serviços auxiliares da instituição, ou até, se possível, deixadas de lado. A estratégia da “inversão da pirâmide funcional”, por exemplo, adotada pela Administração do MP-RS no início da década, e que buscou aumentar o quadro de servidores da instituição como forma de desonerar o Promotor de Justiça das atividades administrativas, está relacionada com essa noção.

Desse modo, aqueles que percebem a gestão apenas como uma função administrativa, relacionada à atividade-meio, não a consideram como fazendo parte de suas atribuições, e sim como algo além de suas atividades, e que, inclusive, pode atrapalhar o cumprimento das suas funções precípuas e que lhe dão legitimidade social.

E no início eu achava que tinha que deixar mais com o apoio administrativo, não me preocupava muito com isso [a gestão], achava que minha função era mais cuidar dos problemas que surgissem, jurídicos e de investigação, não me preocupava muito com isso... (S14)

O exercício da Direção de Promotoria, por exemplo, envolve, além de lidar com os servidores no dia a dia, responsabilizar-se por toda a gestão de pessoal (efetividade, férias, licenças), gestão da infra-estrutura física (divisão e uso das salas, distribuição de equipamentos, manutenção e segurança do prédio), suprimento de materiais, dentre outras atividades de natureza essencialmente administrativo-burocrática. Então, representa todo um conjunto de atividades que estes têm que acumular com suas atribuições na área-fim, o que, na sua visão, prejudica o exercício destas últimas.

Eu acho que difícil, eu não acho muito difícil... Às vezes até... Como eu tenho uma demanda muito grande no serviço, às vezes quando o xxxx, que é o assistente, hã, que é o agente administrativo, entra, eu digo “ah, xxxx, o que que é agora, eu estou megaocupada, tu não me vem com má notícia...” (risos), e aí eu até brinco “tu não me venha com má notícia”. Mas é pelo excesso de demanda, que eu tenho ainda que parar toda a demanda da minha vara, parar tudo para ter que resolver alguma outra questão, só seria isso assim... (S2)

Primeiro a gente não tem aquela figura assim, a idéia de que a gestão é uma coisa constante né, até porque a gente não faz gestão né, então isso faz parte do próprio aprendizado. Ah, qual é a função do Diretor de Promotoria? Que é aprovar férias, hã, assinar atestado, autorizar uma entrada ou uma saída fora do horário, é mais que isso né, mas essa ainda é a idéia que muitos de nós traz. E por isso muita gente não quer ficar, porque é chato, é tu que tem que receber pessoas muitas vezes, tu tem que receber representações, tu tem que despachar, tu tem que fazer a representação da promotoria eventualmente, tu tem uma atribuição a mais que não te dá nenhum retorno né, e ainda por vezes ainda acaba atrapalhando. (S4)

Isso é um desafio porque assim ó, a demanda é cada vez maior e a, par disso, nós temos agora essas atribuições administrativas... Então tu conseguir conciliar tudo, eu acho que vai ser bem complicado... (S15)

Em Promotorias de Justiça com apenas um Promotor, este tem que assumir obrigatoriamente a função, sendo que alguns sujeitos, apesar de compreenderem sua importância, relatam que não foram preparados para exercê-la. Ou seja, os Promotores, quando tomam posse no cargo, esperam executar apenas as atividades-fim da instituição, e acabam se deparando com uma série de atividades “a mais” a realizar.

Ai, é difícil, nos atiraram no colo essa função! Por que quando era o homem só né, era o administrador dele mesmo né, no máximo um estagiário... (S1)

Quando tu faz o concurso, quando tu faz... quando tu faz a faculdade de administração, tu pressupõe que tu vai administrar pessoas. E tu faz essa faculdade, porque tu gosta de administrar pessoas. Hã... Quando tu faz Direito, tu faz direito porque tu gosta de Direito. Tu quer ser promotor porque tu gosta de fazer júri, porque gosta de Direito, porque gosta de falar, porque gosta de escrever, porque gosta de ler, mas não porque tu gosta de administrar pessoas (risos). Então não é nem o foco. Então, tu pensa assim “bah, mas que saco...”. (S10)

Inicialmente a gente entra assim, hã, perdido, tem que ser bem sincero, a gente não tem... a gente sai muito preparado para a parte teórica, até pratica judicial de resolução de problemas jurídicos na teoria, e quando a gente chega assim tendo que administrar todo um conjunto de recursos humanos, é toda uma função a mais que a gente tem que a gente não espera, e a gente nem recebe muita orientação para isso... (S14)

E nas Promotorias maiores, é comum os Promotores não quererem assumir a função de Diretor de Promotoria, e por isso há um rodízio de todos no exercício da função, pois como alguém tem que exercê-la, que pelo menos seja temporariamente.

Fui empurrado (risos). Não, eu não quis né [ser Diretor de Promotoria], mas é que os outros já tinham sido. (S4)

E aqui eu também fui... fui “brindado” com a... atualmente... com a direção da promotoria. (S6)

Eu acho que a gente tem que correr muito atrás, e eu... é que eu sei... eu me pauto assim... eu... não foi de livre espontânea vontade que eu peguei essa coordenação, não, vem havendo um rodízio há muito tempo, e daí chegou a minha vez... (S9)

Ah, ninguém queria ser Diretor de Promotoria, né, é uma bucha! Ninguém queria porque daí tu tem que administrar... daí já tinha algumas coisas que o coordenador administrava, assim. (S10)

Os motivos para não haver interesse, em geral, são decorrentes do fato destes terem que exercer todo um conjunto de atribuições a mais, e considerando que tem vários Promotores, é percebida como uma atividade estressante, pois precisa compatibilizar os interesses dos seus pares, administrar conflitos, conforme já explicado anteriormente no item que detalha as percepções sobre as características da prática da gestão na instituição.

Porque cansa! Porque, assim ó... além de tu ter o trabalho, às vezes estava chegando de audiência, tinha audiência todo o dia, aí chegava de audiência... “ah, porque não sei o quê...”, eu preciso falar da licença, tenho que falar de não sei o que... da lâmpada, do ofício, quanto mais gente tu tem, mais pleito, entendeu? É, e conflitos, até dos colegas... do colega com o funcionário, né. (S10)

Além disso, há dificuldade inclusive de se preencher cargos na Administração porque existem poucos interessados em deixar, mesmo que temporariamente e sem acúmulo de

atribuições, suas atividades-fim para exercer funções de gestão. Ademais, os que vão para a Administração perdem a classificação em sua Promotoria de origem, sendo que quando retornam ao exercício de suas atividades na área-fim, vão para as Promotorias que estão vagas, as quais nem sempre são as consideradas as mais atrativas e interessantes em termos de atribuições. E alguns entendem, também, que o exercício desses cargos na Administração tem que ser realizado com limitação de tempo, uma vez que o Promotor de Justiça fez concurso para essa função e não para administrar a instituição.

E aí volto a te dizer, isso faz parte de uma visão que entende a atividade fim como mais importante, e, então... E aí, bom... “ah, queres ir para a administração, azar o teu, vai perder tua classificação”, né, inclusive tu vai sabendo que o teu prazo de validade é... tá contado, porque tu depende de uma administração que pode não se procrair... pode não continuar, melhor dizendo, não se perpetuar e tal, né. Então isso é... é a visão atual, né, eu particularmente gostaria que isso fosse um pouco diferente... (S3)

[...] eu nunca pensei em trabalhar num cargo de administração e nem de gestão. E até assim, eu acho que dentro dos cargos de administração, o meu aqui é um dos que menos faz gestão, né. [...] Nunca gostei muito, sinceramente, eu sempre fui daquelas que achavam meio bobagem. Isso foi uma das coisas que mudou a minha visão, assim, eu achava bobagem. Então eu nunca... eu sempre achei uma chatice assim... [...] Eu gosto da área jurídica, eu gosto... tanto que assim, eu aceitei vir para cá porque é uma parte mais jurídica. (S10)

Porque essa atividade administrativa não é do promotor. Promotor não fez concurso para ser administrador do MP. A gente fez o concurso para ser promotor de justiça e não para ser administrador do Ministério Público. Então, essa função ela é provisória e deve ser provisória, e deve ser fixada, e tem que ter um limite. (S11)

Desse modo a gestão é percebida como uma função secundária, burocrática, e que afasta o membro do Ministério Público do exercício de suas funções precípuas, relacionadas ao cumprimento de sua missão social. Neste sentido, representa uma ameaça à sua identidade profissional e, por isso, convém manter-se afastado do seu exercício e de tudo que se relacione com o tema.

Por outro lado, há uma significação mais ampla de alguns sujeitos, onde estes entendem que a “gestão” é inerente ao cargo do Promotor, faz parte das suas atribuições, ou seja, está entremeada na atividade-fim.

Então, eu digo, não, a grande perspectiva era essa, assumir algumas responsabilidades, ser o responsável pela tomada de decisões, né, então, por isso eu fui para o Ministério Público, né, poderia ter ido para o Judiciário, por exemplo. Então, assim na área jurídica, há, esse cargos são os cargos assim que quem quer se expor mais, quem quer estudar mais, quem quer ter um pouco mais de responsabilidade, procuram ocupar, né. E são cargos que te dão mais respostas, quando tu tem assim aspirações, quando tu tem assim digamos um nível de

exigência de ti mesmo, e tu tem expectativas assim, tu quer te realizar, se sentir realizado... então tu passa a ser gestor né... (S3)

Então, na medida em que... por exemplo, eu vivi toda essa passagem, o que eu aprendi gradativamente, em primeiro lugar, gestão aqui estou pensando assim, como organização e as escolhas, quer dizer, quando eu estava na promotoria... por exemplo, eu me impus inúmeras escolhas... inúmeras escolhas no meu cotidiano, na minha promotoria, quer dizer, eu tinha que deixar de fazer algumas coisas que eu não conseguia fazer tudo, para passar a fazer outras, quais eram os meus critérios de escolha, quer dizer, era muito uma perspectiva, era uma escolha uma visão muito pessoal, mas eu tinha o cuidado já naquela época... [...] Era um gestor da minha vida e do meu trabalho... Aliás, se não houvesse isso, era um caos... porque tu entrava até pela sobrecarga, pelo regime de exigência... Então quando eu vim para a Administração, eu naturalmente me apropriei disso... (S5)

Em menor ou maior grau ele tem que ser gestor do próprio trabalho, porque se não ele não vai conseguir fazer porque... Porque o Ministério Público hoje ele não é mais apenas, pelo menos na visão da maioria, um burocrata do processo. Mas mesmo assim, se ele fosse alguém que só trabalhasse com processo ele tinha que ser... no mínimo, alguma coisa assim jurássica de gestão ele teria que fazer para ter uma boa produção, para não ter nada embaralhado. Mas hoje um promotor de justiça ele interage de tantas formas com a sociedade, e atinge os seus objetivos de tantas outras formas que não o processo, né, que ele tem que ser um gestor da sua própria atividade para poder atingir o seu fim. Senão é que nem o cachorro que corre atrás do próprio rabo, porque é audiência, é encontros, é palestras, é tantas coisas... que se tu não souber direcionar a um objetivo, né, tu não vai conseguir alcançar, tu não consegue alcançar a meta. (S7)

[...] cada Promotor vai gerir no mínimo, no mínimo a sua Promotoria. [...] E, além disso, hã, tu vai gerir coisas na sociedade. Porque, por exemplo, uma coisa... muito depende do Promotor, não é só o juiz que decide. Sim, em parte ele decide, mas em parte muita coisa o Promotor decide, entendeu? Quando tem o inquérito civil... Por um exemplo, vou te dar um exemplo que eu digo, porque que eu digo isso. Então lá em xxxx, tô numa Promotoria Especializada, também tem a segunda Promotoria que é no crime, cível e etc., toda, toda a judicial, a Brigada Militar perguntou “Dra. dá para deixar as pessoas andarem de bicicleta na calçada?”, o que que eu digo, “Vocês vão lá autuar quando a pessoa estiver andando de bicicleta na calçada?”. Isso a Brigada me falou... me perguntou, “Eu vou autuar Dra., eu vou chamar a atenção?”, então eu tô gerindo aquela sociedade dizendo que “Não, não, aqui eu acho que não temos que nos preocupar com isso”. Não passa nem pelo juiz. Ou então no momento em que a... a prefeitura nos busca muito, todo dia, “Dra. dá para fazer isso?”, sabe? Então tu vai influir nas próprias pessoas da sociedade. Como por exemplo, agora a, a... a prefeitura resolve levar as crianças do abrigo numa piscina, quem eles... a primeira coisa que eles fizeram foi me procurar e me perguntar se eu aceitava aquilo. Na verdade tu também está gerindo outras coisas, tu tá gerindo uma casa abrigo, que em última análise que vai ser eu que vou dizer como é que a casa abrigo vai ter que andar, e aí então se influencia até na sociedade... Então isso, o Promotor, ele vai gerir a Promotoria, vai gerir muita coisa da sociedade, porque vai ser ele que vai definir muitas coisas... Como a Brigada Militar vai atuar, como vai andar aquela Casa Abrigo, como que a Prefeitura vai fazer certas coisas, então... e eles perguntam muito para a gente. Então eu acho que o Promotor de Justiça vai gerir muita coisa. (S13)

Neste caso, a gestão, ao contrário da visão anterior, é considerada como algo inerente ao trabalho do Promotor e, portanto, faz parte da sua identidade profissional. Dessa forma, deixa de ser vista como um elemento que atrapalha o exercício da atividade-fim, passando a ser percebida como potencializadora da efetividade social dos membros do Ministério

Público. Os sujeitos que assumem essa significação da gestão interessam-se mais pelo exercício dessas atividades, buscam capacitar-se para melhor cumpri-la e costumam se envolver mais no processo de implantação dos programas de gestão do MP-RS.

Todavia, é necessário mencionar que, muito embora a maioria dos membros não tenha interesse em desempenhar funções de gestão, em geral, estes compreendem que, em virtude do crescimento institucional, em menor ou maior grau, todos acabam tendo a necessidade de exercê-la. Assim, há uma consciência geral de que atualmente, em virtude da crescente demanda de trabalho, não é mais possível que o Promotor de Justiça trabalhe sozinho, ou seja, que é preciso ter uma equipe de trabalho vinculada a ele. Desse modo, no modelo atual de estruturação da instituição, mesmo que não ocupe um cargo formal de coordenação, o Promotor de Justiça no mínimo vai ter que gerir as pessoas que estão vinculadas ao seu gabinete.

[...] na verdade todo promotor acaba sendo gestor de alguma coisa né. Ele é o gestor da sua promotoria pelo nosso modelo... Aqui a primeira promotoria xxxx de Porto Alegre eu sou o gestor, o que acontecer aqui a responsabilidade é minha, né. Então não tem uma... a distinção talvez esteja no aspecto quantitativo, os teus problemas vão ser um pouco maiores né, mas qualitativamente são os mesmos. (S4)

Isso é uma questão... porque, enquanto promotor de justiça, existia talvez a falsa ilusão de que tu fazendo o teu trabalho, tu mandava em ti mesmo e tudo se resolvia contigo mesmo, o que não é verdade. É impossível um promotor trabalhar sozinho com as demandas que a sociedade tem. Então, para ele alcançar mais objetivos ele precisa ter servidores... (S7)

Eu acho que todos são [gestores] dentro da sua promotoria porque, independente, hoje, né, todos tem nem que seja um funcionário dividido, um estagiário, entende. Então eu acho que aí ele tem que administrar, né, ele tem que administrar o papel que vem para ele, que embora seja comum também é para ele. O computador dele, o telefone dele... (S9)

Eu acho que... eu acho... com certeza ele... ele... ele... ele tem atividades de gestor, ele tem pessoas que estão vinculadas a ele, tem processos, hã... hã... do qual ele faz parte, e eu acho que a partir daí ele é um gestor também. Não sei, acho que esse processo de gestão ele... ele não está vinculado numa pessoa. Está vinculado em todo o sistema, todo mundo na verdade é um pouco de gestor. (S12)

É assim mais ou menos essa minha consciência da questão da administração da promotoria... essa consciência da necessidade de administrar a promotoria, e gerenciar, e de deixar tempo para isso, né, dispor de tempo, gastar tempo com o gerenciamento da administração da promotoria, recursos humanos, material, até a logística de... de cumprimento das diligências e desempenho da função, ela também foi um crescente assim, assim como o processo de estruturação da promotorias, desde a salinha do fórum até essa que é mais complexa hoje. (S14)

Essa visão decorre do fato destes perceberem que não são mais homens-sós atuando nas dependências dos Foros, sendo que agora possuem uma equipe para administrar, um

prédio próprio para manter, e atividades mais complexas para realizar. Neste sentido, grande parte dos sujeitos utiliza-se da narrativa do homem-só e da sua transformação em gestor como forma de dar sentido ao novo contexto institucional que vivenciam.

É que o Ministério Público, eu acho que ele está começando a se organizar agora, depois que ele conseguiu essa estrutura toda né, porque antigamente o promotor trabalhava sozinho, então não tinha muito para organizar. O promotor era dono da sua promotoria, né, quando o promotor tava em audiência, fechava a porta, e não existia promotoria, né. Hoje a gente vê isso, acho que a gente acabou tendo uma estrutura tal que... a sociedade nos exige mais também por causa disso. Hoje não se concebe que uma promotoria possa ficar fechada durante meia hora, né. Então, eu acho que agora que está se organizando e se botando em ordem a casa, assim. Até porque a realidade hoje, a gente tem sede própria, que antes não tinha e... Antes lá existia dentro do fórum o gabinete do promotor. Então as pessoas batiam na porta, se o promotor atendesse, né, tava ali o promotor... senão se entendia perfeitamente, deveria estar em outra atividade e tal... Hoje em dia é diferente, os promotores.. as pessoas nos procuram e querem ser atendidas naquela... naquele momento. Então, eu acho que isso aí é uma coisa que, né, atualmente mudou aquele jeito do público com relação à instituição... e acho que a gente tem que se organizar de forma a atender essa... essa demanda enorme, né... é isso aí. (S6)

Eu comecei no MP em dezembro de 2000, em Santo Augusto, não tinha gestão nenhuma, porque era só eu numa sala menor que essa... [...] Não tinha servidor, o que tinha de estrutura, há... recurso material, era só um computador só, os livros, né, usados pela promotoria, que eu preenchia, há... fazendo todo o resto do serviço da Promotoria. Era eu... A sala era dentro do fórum... eu ordenava, por exemplo, um ofício, e depois eu tinha que fazer o ofício (risos), e depois levar o ofício no correio, ou contava também com ajuda de oficiais de justiça que naquela época ajudavam ainda pela falta de estrutura... (S12)

[...] então eu passei, ainda peguei aquela fase mais antiga do Ministério Público, talvez não tão antiga a ponto de não ter computador, ser máquina de escrever, mas eu ainda pequei uma salinha no fórum da comarca em que era somente eu e um secretário de diligências e teve um período que eu fiquei até sem secretário de diligências, então eu fiquei sozinho. Então, era bem aquilo que os promotores mais antigos falam que era um homem só, o Ministério Público era...o promotor era um homem só, ele chegava na... na comarca, numa salinha emprestada com computador... sem computador, só com máquina de escrever... [...] Eu ainda peguei os resquícios dessa estruturação que estava em andamento, né, que é o que mais ou menos a Defensoria Pública passa hoje em dia, né, (S14)

Sendo assim, as funções de gestão exercidas dentro dos Gabinetes são percebidas como parte das atribuições do Promotor, uma vez que se situam dentro do escopo da sua independência funcional, se relacionando com sua representação de “caciques”.

Todavia, os membros se ressentem de não terem mais o controle total do seu trabalho e que sua função está se tornando cada vez mais burocratizada, provocando um afastamento do Promotor de Justiça da sociedade.

Mas o mais importante por trás disso, não é isso, é que é a figura do promotor responsável por tudo isso, e estruturando isso pessoalmente, causava há, um

determinado valor, né, dava um resultado. E esse resultado e esse valor, era de uma visibilidade da pessoa e da instituição de uma maneira, né. Era muito próximo... o promotor era o promotor, as coisas se confundiam, né. Hoje... hã... nós temos estrutura, nós estamos falando de funcionários, falamos de equipamento de informática, mas o promotor ficou mais distante e este espaço de hierarquias e de trabalho também se transformou num espaço de filtragem do acesso ao promotor e isso faz parte da estruturação burocrática da hierarquização, né, hoje por exemplo, se todas as pessoas do povo quisessem... quisessem conversar com o promotor, não seria possível, não há numericamente capacidade do Ministério Público atender a isso. Mas isso é uma perda, né. Eu acho que do ponto de vista institucional, hã, hã... e, por outro lado, as nossas funções hoje são mais políticas, naquele sentido que eu falava e, portanto, elas cobram uma aproximação maior ainda. Então, a rigor nós não deveríamos ter essa intermediação dessas estruturas burocráticas no meio do caminho, a rigor nós deveríamos aumentar ainda mais a nossa adesão. Se antes o promotor diretamente respondia e fazia e conversava, agora deveria ser ainda mais. Eu sei que isso é um sonho, isso na verdade é uma utopia, não é possível, a complexidade não permite, né, mas isso é o mecanismo que a gente tem que meditar, quando não seja para diminuir essa distância intermediária, né. A burocracia aí ela não pode se escalar e se hierarquizar no sentido de jogar o promotor muito longe, né. (S3)

E o que eu poderia dizer que é uma peculiaridade do Ministério Público... hã... acredito que... acredito que seja essa interação com a sociedade. O Ministério Público ainda é, e a gente tá tentando reavivar mais isso aí, a gente tem muita discussão entre colegas também, de afastamento da sociedade, até pela a criação dessa estrutura, quanto mais aumenta a estrutura, mais aumenta a burocracia e um pouco... e mais aumenta a distância com a sociedade... E a gente ainda está tentando resgatar isso... Mas eu acho que ainda é uma peculiaridade do Ministério Público, esse contato social, essa aproximação com a sociedade, hã... e essa interação então que se faz com a lei, com o sistema de justiça e com a sociedade. (S12)

Entretanto, a resistência maior em relação à gestão é identificada no exercício de cargos formais de coordenação na instituição, principalmente no âmbito das Promotorias de Justiça. Mas, paradoxalmente, os Promotores de Justiça, em geral, não aventam a possibilidade de que servidores, com formação ou preparação específica em gestão, exerçam essas funções no seu lugar. Na verdade, isso não é tão paradoxal assim, pois isso contrapõe sua representação de “caciques”. Ou seja, mesmo que não gostem da atividade, consideram que têm de exercê-la. Afinal se estes não aceitam nenhum padrão, vão admitir um índio dando ordens para um cacique?

7.3 VISÃO DA GESTÃO NO CONTEXTO DE SUA OPERACIONALIZAÇÃO

Nesta seção são apresentadas as principais noções que os sujeitos pesquisados possuem em relação à função de gestão, reunindo suas significações cognitivas e práticas sobre o

fenômeno. É importante destacar que as seis primeiras noções referem-se basicamente às principais atividades associadas à gestão, sendo que, as duas últimas, estão mais relacionadas à percepção dos sujeitos quanto a sua finalidade para a organização, ou seja, aquilo que justifica a sua razão de existir.

7.3.1 Gerir pessoas

Uma das principais atividades atribuídas à gestão, pelos sujeitos pesquisados, foi a de “gerir pessoas”, ou para alguns deles “lidar com pessoas”.

Olha, eu acho que para mim assim o diferencial é que tem que sabe lidar com pessoas, eu acho que mais do que lidar até com os recursos, que também é importante, mas principalmente lidar com pessoas né, essa questão para mim é a pedra de toque assim, porque a instituição é feita de pessoas né, e se as pessoas estão motivadas para trabalhar, se as pessoas trabalham bem, a instituição funciona bem. (S2)

Mas a principal diferença... de ser diretor de promotoria é gerir pessoas e suas competências pra atingir suas finalidades. [...] Então, para ele alcançar mais objetivos ele precisa ter servidores, e esses servidores tem que também ter esses mesmos objetivos e fazer com que eles também façam parte desse algo é que eu acho mais difícil. (S7)

Essa visão decorre, primeiramente, da experiência em termos de atividades de gestão que nos últimos anos tem sido vivenciada pelos membros do MP-RS. Afinal, com o crescimento institucional das duas últimas décadas, os membros, que atuavam sozinhos em suas Comarcas, passaram a ter um quadro de servidores para auxiliar em suas funções. Assim, possuem atualmente menos responsabilidades na execução direta das tarefas e mais em termos de gerência das mesmas e da equipe que as desempenham. Neste sentido, percebe-se, a partir dos relatos de grande parte dos membros-coordenadores, que estes passaram a se enxergar como gestores quando começaram a ter uma equipe de trabalho vinculada a eles.

[...] todos nós trabalhamos com algum tipo de equipe, mesmo que seja em Gabinete, pelo menos aquele micro-mundo tu tem que gerir né. [...] No momento que tu tem um único servidor, tu já tem uma única pessoa que depende de ti para a efetividade, né, que vai participar de um grupo... (S8)

Foi a primeira vez que eu tive funcionário né, e ali eu acho que a coisa começou... para mim especificamente, começou a cair a ficha que eu não tinha preparo nenhum para lidar com funcionário né... [...] E lidar com pessoas é muito difícil né, e tu ter alguém que está subordinado a ti, e a pessoa... hã... ficar assim, ela tá preocupada é

com o que ela tem fazer e os direitos dela, e tu tá cobrando as coisas... E tu tem que fazer o meio termo, né. (S9)

Ademais, o Programa de Formação de Gestores de Promotorias de Justiça também foi importante para consolidar essa visão da importância das pessoas para as organizações junto aos membros-coordenadores. Desse modo, apesar de todos associarem uma ou outra prática cotidiana à “gestão de pessoas” ou à forma de “lidar com as pessoas”, aqueles que participaram da formação em gestão mencionaram uma maior variedade destas.

Dentre as significações relacionadas à gestão de pessoas pelos membros-coordenadores destacam-se:

- Manter um bom clima de trabalho, sendo enfatizadas questões referentes ao relacionamento interpessoal entre chefia e equipe, a necessidade de comunicação, a administração de conflitos, dentre outros.

Reuniões. Fizemos, hã... basicamente... Eu procuro também, eu... hã... procuro ser muito amigo dos meus servidores, eu procuro sempre estar muito perto deles para poder entender eles e eles poderem me entender. Porque eu acredito que a equipe se entendendo, se conhecendo e se respeitando os seus papéis, ela acaba trabalhando bem melhor. (S7)

[...] na parte de organização, eu tento fazer de uma forma o máximo de consensual possível. Então a gente faz reuniões, hã... todo mês, todo mês têm reunião com pauta livre, todo mundo pode trazer a sua pauta para a gente discutir. Então, muitas vezes, gera questão de divergência de atribuições, secretário, agente... e a gente tenta resolver isso de uma forma consensual, cada um dizendo os seus problemas e tentando resolver. E também criar algumas questões de... que tento atuar para criar um ambiente mais... mais harmonioso. (S12)

Então, o que eu acho muito importante é que se tenha essa coisa de entrosamento, e que a Promotoria seja... que o ambiente de trabalho seja bom, que as pessoas se sintam bem aqui. (S13)

Eu acho assim, eu acho que lido bem com eles, mas que às vezes não é fácil não é. A gente lida com gênios diferentes, né. E eu tenho servidores que são muito competentes, mas que são meio geniosos... (S15)

A outra questão que aí eu aprendi fundamental é, vamos dizer, a relação interpessoal nas organizações. Na medida eu que eu fui carinhoso, reconhecendo, tendo diálogo com as pessoas, desde a pessoa... desde os serviços auxiliares, até as direções em todos os níveis, é que se estabeleceu uma... digo assim, uma relação de... de confidencialidade, de respeito, e também de confiança, e aí todo mundo passou a colaborar. (S5)

O destaque dado às relações interpessoais pelos membros-coordenadores remete a uma noção de que as pessoas produzem mais e melhor quando se sentem bem no ambiente de

trabalho, que se relaciona com a visão propagada pela escola das Relações Humanas e que foi amplamente difundida na formação gerencial oferecida pela instituição. Todavia, também está relacionada com a idéia da cordialidade no ambiente de trabalho, com ênfase na amabilidade, generosidade e no estabelecimento de vínculos, os quais se caracterizam como traços identificadores do caráter brasileiro (HOLANDA, 1995).

- Dar sentido ao trabalho dos servidores, buscando comprometê-los com o propósito do Ministério Público, de forma que estes se sintam parte da instituição, que todos compreendam a sua parcela de contribuição e que sejam reconhecidos no papel desempenhado.

Eu costumo dizer a eles né, principalmente a eles, por que eu já peguei muito servidor iniciando né, assumindo e tal; eu digo vocês não se preocupem, não fiquem com medo de... de repente não corresponder à produtividade no começo ou à qualidade do texto jurídico para aqueles que são da área de assessoria né, por que eu muito mais vou me interessar de ver até que ponto vocês estão comprometidos com o que a gente tá fazendo aqui dentro né, porque o resto é consequência, o resto a gente vai aprimorando né. (S1)

Eu tento assim ó... em primeiro lugar eu tento fazer com que todos se sintam o Ministério Público, né. A primeira coisa que eu coloco para eles é que o Ministério Público são os membros e os servidores, e que para o serviço do Ministério Público ser efetivo não basta o promotor fazer, porque, se o promotor fizer e o funcionário não levar até o fórum, e o juiz não receber o processo, a gente não vai ser efetivo naquilo que a gente quer. E se eu fizer e, por exemplo, o servidor não der publicidade, não for notificar a pessoa, o Ministério Público não está sendo efetivo, então, eu coloco que é uma complementaridade entre as funções, apesar de cada uma exercer um papel dentro dessa complementaridade, e procuro mostrar que eles são a parte de um todo, né, que todos são importantes nessa função e acolher tudo. (S7)

E eu penso que o local de trabalho que tu está tem que ser bom. Para quê? Para permitir que todos se sintam bem, produzam mais, sintam-se felizes e tenham essa, essa relação de pertencimento, entendeu? Por que eu pertença à instituição, eu sou parte dessa instituição, e eu quero fazer algo né pelas pessoas né. Eu acho que os funcionários não são só funcionários, eles são a instituição, eles são o Ministério Público também. Porque sem eles né a gente não consegue andar né. Porque hoje, como nós temos muitas atribuições, enormes, né, a gente precisa de funcionários. Então, é importante que as pessoas pensem assim: olha, eu sou do Ministério Público eu tenho que fazer algo, não é só para receber aquele salário, mas eu gosto de estar aqui e quero fazer algo pela instituição. (S13)

A produtividade aqui depende muito dos servidores, não depende só de mim, né, eu não posso achar que a promotoria, o Ministério Público aqui é só o promotor, na verdade o Ministério Público aqui é promotor, estagiário, assessor, então, a promotoria de xxxx aqui são 9, 10 pessoas, para dar conta do volume de expedientes, né, e até por questão de consideração com as pessoas, eu não to aqui sozinho, todos querem fazer um trabalho importante, querem ser considerados no trabalho, todos têm que ser valorizados no trabalho que fazem, até para ser... para ter um bom estímulo para vir trabalhar todo dia né. (S14)

Essa noção reflete uma percepção por parte dos sujeitos da importância de suas equipes para o cumprimento da missão institucional. Afinal, os membros não dependem mais apenas de si mesmos para a realização das suas atribuições, uma vez que, com o crescimento institucional, agora contam com servidores para auxiliar em suas tarefas. Desse modo, os membros começam a perceber que, no contexto atual, para bem cumprir suas atribuições institucionais, é necessário comprometer suas equipes com os propósitos do Ministério Público.

- Estimular, motivar as pessoas para que estas gostem do seu trabalho e, portanto, produzam adequadamente.

Eu acho que é um pouco disso tu entende, é um animador tu entende, tu é uma pessoa que tu tem que ter uma percepção de toda a equipe e, qual é o melhor e o pior de cada um deles, porque é gente. [...] Então acho que é... é aquela coisa, tu conseguir administrar que eles dêem o seu melhor, dentro... e controlar o seu pior, porque todo mundo tem o seu anjinho e o seu demônio, tu entende. [...] Então é isso, eu administro eles né, a... administro... eu acho que é administrar que eles conseguiram dar o seu melhor e controlar realmente as suas dificuldades. (S8)

Então, eu acho que a pessoa tem que saber gerenciar a equipe. Até isso assim, que talvez a gente não saiba, saber motivar, saber mandar. [...] Eu não acredito em relação de trabalho que as pessoas não estão felizes. O meu princípio de gestão é esse, eu tento motivar as pessoas para que elas gostem de trabalhar. Eu acho que elas trabalham melhor gostando. (S10)

Mas aí, ao meu ver... uma visão pessoal, há... nada impede que, não prejudicando o trabalho dela, as atribuições dela, a pessoa possa, sem a responsabilidade que seria de um assessor... fazer ali uma análise de um processo, um trabalho, uma coisa, até para aproveitar aquilo ali e estimular a pessoa, como um mecanismo de estímulo da atividade dela, não... não mais naquele desvio de função. Usar aquele conhecimento... Eu fiz isso com essa pessoa, nas horas vagas dela dava processos que eu não tinha prazo, que era uma questão realmente complexa, não era uma questão banal, dava para aquela pessoa analisar, sem responsabilidade nenhuma sobre aquele expediente que um assessor teria, de entregar o parecer e tal. Usar aquilo, aquele interesse dela como estímulo para atividade dela. (S12)

Neste caso, é destacada a questão de explorar as potencialidades das pessoas e controlar suas dificuldades, que decorre do fato do gestor, no setor público, não possuir muita liberdade para formar sua equipe, devendo, portanto, trabalhar da melhor forma possível com os servidores que dispõe. Além disso, percebe-se que há dificuldade de se estabelecer uma maior identificação do servidor com o trabalho, considerando que o mesmo está restrito às atribuições do seu cargo, o que exige medidas criativas de parte do gestor para que possa motivá-lo a cumprir suas tarefas.

- Imprimir um ritmo de trabalho à equipe, controlando a execução das tarefas e cobrando desempenho e produtividade.

Atenção... atenção ao nível de, de... de produtividade, de... enfim... é como eu te disse, caseiramente se estabeleceu rotinas para eles cumprirem né e eu estou sempre fiscalizando, orientando né. (S1)

[...] nesse ponto há uma interação muito grande, quando uma coisa tem que acontecer as pessoas envolvidas nesse projeto vem pra cá para me ajudar, e aí tem toda uma discussão, uma cobrança, uma exposição, o meu papel também é cobrar muito o empenho e o desempenho deles... (S3)

[...] eu sempre procuro ficar acompanhando o trabalho desempenhado por cada um, sempre procuro ver se eles estão produzindo de maneira adequada e razoável, né, e nunca me encerro aqui no gabinete, fico de portas fechadas, minha porta tá sempre aberta, porque realmente a gente tem que estar presente, né. (S14)

Então, assim, tem que aparar essas arestas, de vez em quando cobrar: olha como é que está lá? Tá parado... tem coisa parada, tem que verificar. Alguns não precisam, mas tem outros... [...] É ...mas eu chamo, eu oportunizo. Olha, eu quero assim, não é, e se não for assim, vai embora, né. [...] Então isso, esse ritmo assim, eu tento imprimir, mas é o que eu te digo: eu tento, não consigo plenamente, porque às vezes, quando... tu não consegue ter o todo, assim. E às vezes quando tu vê, tem uma coisa parada lá no armário, que deveria estar agilizado... (S16)

Essa noção remete à visão de gestor como alguém responsável pelo trabalho de outro e que, portanto, deve controlar suas atividades, no sentido de verificar se estão sendo desempenhadas de forma correta e num ritmo adequado. Desse modo relaciona-se às noções de controle do trabalho dos funcionários pelo gerente propagadas pelas teorias de Taylor (1982) e Fayol (1981).

- Ouvir a equipe, de forma a oportunizar que todos contribuam com o trabalho e com as decisões tomadas.

Eu procuro ouvir muito os servidores né, porque eles estão numa das pontas do processo. Hã, na dinâmica de promotoria aqui, diferentemente do que acontecia na minha época no interior em que os processos vinham em carga e eram despejados no meu Gabinete, e eu separava, dava para o estagiário, né, aqui, ainda que o PROPAD não esteja instalado, eles já chegam pela Secretaria, passam pela Assessoria e já vêm com uma proposta, “olha, nós achamos que é isso”, então isso muda a minha relação com o processo e a minha relação com o servidor né, na verdade eu sou o servidor dele, ele faz antes né, eu é que sou servidor dele na verdade. Então eu tenho que ouvi-los pra ver o que a gente pode fazer para que não se perca um prazo, o que que a gente pode fazer em tal circunstância onde, sei lá, o réu não foi localizado, quando tá faltando uma prova, uma perícia, “o que vocês acham que tem que fazer”. Eu procuro sempre dividir as responsabilidades para mostrar como a participação deles também é importante né. (S4)

Eu tento fazer com que lá na Promotoria, por exemplo, que eles vejam, “bom, tá, vamos fazer assim”, mas eu ouço muito eles. Eu sempre ouço a opinião deles, em muitas coisas, né, então eu “ah, o que vocês acham aqui?”. Eu acho que gerir também é isso, também ouvir os seus... as pessoas, teus subordinados, as pessoas

que estão ao seu redor, ouvir eles, e porque tu não sabe tudo sempre né... O que que é melhor? Eu ouço, isso eu busco fazer. (S13)

Eu acho que eu teria que fazer uma reunião, e expor a situação. Acho que nisso aí a gente tem que ser bem transparente com o funcionário: “olha vai chegar o fulano aqui, vai fazer isso, o que que vocês acham?” Compartilhar as decisões. Acho que é importante. (S16)

Essa noção está relacionada com a idéia da gestão participativa, sendo estabelecida como estratégia para que as pessoas se sintam valorizadas em seu trabalho. Também, está relacionada com a percepção dos membros que estes não estão mais sozinhos para realizar suas atividades, ou seja, que o modelo de atuação hoje é outro, e, por isso, não conseguem mais controlar tudo, sendo necessário ouvir a equipe de trabalho para tomar suas decisões.

Ademais, a gestão de pessoas também foi apontada como a função mais difícil de ser desempenhada, em virtude da dificuldade de se estabelecer um bom relacionamento interpessoal com a equipe, administrar conflitos, distribuir tarefas, cobrar produtividade, chamar a atenção, dentre outras.

Mas eu acho que a maior dificuldade é tu pegar e ter que chamar a atenção de um funcionário. Isso pra mim eu não gosto, porque eu tenho um relacionamento muito bom com eles. (S13)

Então, vamos combinar... São competentes no que fazem, só que às vezes é meio, por causa de uma questão de um achar que outro está trabalhando menos me incomoda muito. Às vezes, eu digo: “se vocês estão conseguindo ver o trabalho do outro é porque vocês estão sem trabalho, porque eu não consigo ficar vendo”. Por que na verdade eu sou muito assim, eu odeio trabalhar com quem não tem iniciativa, eu não confio, por que eu acho assim, eu não tenho que ficar dizendo “ó, tu tá aí parado, sem fazer nada”. Mesmo por que eu não tenho tempo para isso, eu não tenho tempo para sentar na Promotoria e ficar olhando se estão trabalhando ou não, eu não tenho tempo para isso. Eu presumo que cada um tá fazendo o seu trabalho, né. E às vezes a dificuldade que eu tenho é justamente essa, por que eu tô muito tempo fora, então eles ficam me dizendo “ah, fulano tá muito tempo parado sem fazer nada”. Eu não consigo tá lá para saber se é verdade o que tão me falando e se na verdade é o outro que tá cuidando. Por isso é que antes eu tava perguntando, a minha preocupação é essa. Eu quero que se estabeleça bem o que cada um tem que fazer para ninguém vir questionar comigo sabe, “ah, não, porque era o fulano que tinha que estar fazendo e não sou eu e é o ...”, isso incomoda, que até então não tinha. (S15)

Cabe destacar, por fim, que a gestão de pessoas é quase sempre referida quando se trata da relação membro-servidor e não entre os membros. Neste caso, a expressão mais utilizada é “lidar com pessoas”, no sentido de administrar suas relações com os pares, colegas.

Hã, o que que se faz e o que que não se faz dali? Se faz tudo e não se faz nada também né, porque infelizmente gestão de pessoas do MP ainda é uma coisa muito distante. Primeiro porque a gestão de pessoas ela vai implicar também numa gestão, tu sempre pensa na gestão promotor-servidor, mas esquece da gestão promotor-

promotor né, e essa o coordenador tem, ele tem é que atender esses pedidos ou dividir a mão-de-obra entre os promotores todos né. Antes de eu vir para cá eu estava na Fazenda Pública, e lá isso é bem presente porque são 14 promotores, 14 promotores... há... cada um achando que trabalha mais do que o outro, e que por trabalhar mais do que o outro precisa mais de auxílio do que os outros. Então é muito complicado isso. Então a gestão é um processo e a gente tem que colocar isso em prática todo o dia. (S4)

Aaaaiii, a maior dificuldade eu posso te dizer que eu passei é quando tu trabalhas, quando tu és a diretora, coordenadora, seja lá o que for o nome que se queira dar à função, quando tu tens vários colegas promotores, aí é a maior dificuldade. [...] Aí, aí tem que dançar um mambo né, tem que... Não, aí a gente primeiro... eu acho que para ti ser coordenador, para ti ter esta responsabilidade quando há vários promotores, tu tens que ter um perfil observador, aquela pessoa que não vê o que está se passando na volta dela, fica muito difícil de conseguir resolver um problema como esse, tá. Então eu procurava ser bastante observadora, e procurava interagir bastante com os servidores e fazer essas reuniõezinhas com eles né, procurava fazer reuniõezinhas dos colegas e depois reuniõezinhas dos servidores, tá. (S1)

[...] por que eu até... gosto de lidar com pessoas assim, e até acho até que eu... a gente lida bem, não tem conflitos assim, a gente não tem muito servidores né, é uma equipe menor, e a gente consegue resolver assim, eventualmente assim, há, a colega precisa do secretário de diligências, ela precisa, eu dividi assim, eu senti mais ou menos o perfil e disse “ó, esse secretário vai trabalhar comigo, essa aqui não tinha perfil para trabalhar comigo, então vai trabalhar contigo”, disse “pode ser assim?”, foi. Tá trabalhando muito bem com ela e o outro tá trabalhando bem comigo. (S2)

Observa-se, portanto, que a função de “gerir pessoas” ou “lidar com pessoas”, pelas diferentes nuances de significado apresentadas, representa o papel mais fortemente destacado na gestão pelos membros-coordenadores.

7.3.2 Organizar

Para grande parte dos sujeitos, a gestão também está relacionada com a tarefa de organizar, no sentido de “botar ordem” nas coisas, ou seja, definir fluxos e rotinas, distribuir o trabalho entre a equipe, estabelecer a forma adequada de utilização dos recursos disponíveis. Relaciona-se, desse modo, às noções de divisão do trabalho de Taylor (1982) e da função “organizar” que compõe o processo administrativo de Fayol (1981).

A gestão para mim é isso... ou seja, o que que é... vamos dizer, como é que eu me organizo para fazer o que eu tenho para fazer, né, e a partir do momento em que eu sei o que que tenho que fazer, como é que eu vou fazer para que aquilo que eu tenho que fazer produza o melhor resultado possível. (S5)

Gestão é uma coisa que está sendo muito batido na instituição aqui, tá se buscando... o que vem na cabeça, assim, é justamente a organização da instituição, né como se gestiona... Eu acho que o promotor de justiça gestor é o promotor que, sei lá, que

precisa organizar essa estrutura toda aí. [...] a própria divisão das atribuições dos servidores, o funcionamento da promotoria, dos expedientes, há... a busca dos processos no Judiciário, tudo isso quem organiza é o diretor de promotoria. (S6)

Gestão... me vem na, na... na cabeça organização, né, organizar uma força de trabalho ou um grupo de objetos para que atinja um fim. (S7)

Na verdade quando tinha mais de um promotor, sempre... normalmente num grupo sempre tem um que se destaca na liderança, então normalmente era esse que organizava as coisas... Eu acho que se tu for analisar, administrativamente, [promotor-gestor] é aquele que bota em ordem, gerencia, a promotoria... (S9)

Tu administrava a coisa, porque lá era bem bagunçado. Eu acho que aceitei ser para tentar organizar até. [...] Mas já tinha algumas coisas que o coordenador organizava assim. Me lembro, coisas de horário, de férias, já tinha assim. Aí o funcionário ficava...a gente tinha que fazer rodízio para quem atendia ao público também... (S10)

Gestão? Organização o que vem na minha lembrança... No sentido de tu ordenar. Ordenar, organizar as coisas... [...] Controlar, isso aí. Controlar. Para ter o controle das coisas, entendeu? Ordenar para conseguir controlar. Por que do jeito que a coisa vai, daqui a pouco vai fugir do controle, sabe. (S15)

Ressalta-se que a “organização” é citada principalmente pelos membros-coordenadores que exercem a função de Diretor de Promotoria. Isso está relacionado ao fato já mencionado de que apenas recentemente, a partir da implantação do PROPAD, é que começaram a serem estabelecidas rotinas de trabalho padronizadas para as Promotorias de Justiça, sendo que, até então, os Promotores organizavam sua Promotoria de Justiça da forma que considerassem mais apropriada. Isso gerou inúmeras disparidades de funcionamento entre as diversas Promotorias de Justiça e, aliado ao crescimento institucional e aumento das demandas sociais, tornou a gestão um tanto quanto caótica e fora de controle no âmbito destes órgãos. Neste caso, a organização também está relacionada ao estabelecimento de critérios, padrões para uma organização ou unidade de trabalho.

Então, qual é o grande desafio, vamos dizer, do Ministério Público? Era dar praticidade, fazer com que isso tivesse sentido na vida do promotor. Eu sempre achei que a forma de dar sentido ao promotor era via gestão de projetos, no momento em que ele... agora eu acho que não, eu acho que o primeiro passo, é fazer com que a vida da promotoria, que é um inferno hoje, de demandas e na desorganização, passe a ser uma facilidade pela organização. (S5)

Então, a gente organiza mais ou menos desse jeito... há... claro que isso é uma organização que vai se construindo né, hoje com o PROPAD é bem clara a divisão do trabalho, mais assim, se tu for voltar no tempo e olhar de trás as promotorias, era bem mais confuso, né, hoje a gente está bem organizado. (S14)

Por fim, a organização também está relacionada, principalmente no setor público, com o estabelecimento de normatizações que orientem as ações, conferindo maior impessoalidade às ações e maior segurança ao gestor.

E a outra, é questão que eu acho fundamental, é você ter... há... norma, a norma, aí especialmente no setor público, né, porque a norma é garantia... se você não tiver norma, vige a discricionariedade e o arbítrio. Eu digo assim, a norma pode ser injusta, né, e aí você pode lutar para mudar a norma, agora o pior é quando você não ter norma, né... Então a norma é fundamental. [...] Eu lembro que o ponto de união nosso foi basicamente a construção da norma, como não tinha norma para nada, eu comecei a construir norma, e como nós estávamos minimamente pactuados, o fato de sair uma resolução, um provimento, há... [...] Então, isso tudo passou a ter uma segurança sabe, as pessoas passaram a ter “não, agora eu sei como, como eu preciso me proceder para saber se eu estou certo ou errado”. Então, eu digo assim, sem norma não tem jeito. [...] E até hoje, coisas que eu fiz lá estão até hoje funcionando que subsidiaram depois a criação de coisas novas. Então eu digo assim, no setor público, menos em setor privado, no setor público, a norma é fundamental. Você pode até alterar a norma, lutar pela mudança da norma, criticar a norma, agora pior que norma, pior que a norma injusta ou a norma não conveniente é a inexistência de qualquer norma, como mecanismo de gestão, senão não tem como gerir. (S5)

Essa visão de organizar por meio da regra e do estabelecimento de critérios “racionais” remete ao “tipo ideal” da burocracia de Weber (2004), baseada na autoridade racional-legal. Desse modo, apesar de se propugnar a substituição da administração burocrática pela gerencial na Administração Pública, conforme propõe Bresser-Pereira (1996), percebe-se que a burocracia ainda pauta o ideal em termos de organização para os sujeitos.

7.3.3 Responsabilizar-se por atividades administrativo-burocráticas e de representação

A gestão, para os membros-coordenadores, representa também responsabilizar-se por uma série de atividades de caráter administrativo-burocrático que têm por finalidade manter o funcionamento de sua unidade de trabalho, ou são necessárias ao cumprimento de determinados ritos burocráticos estabelecidos pela administração pública. Dessa forma, envolve atividades relacionadas à gestão de pessoal (controle de efetividade, aprovação de férias, licenças, avaliação de estágio probatório, etc.), à gestão de materiais (controle de estoque, suprimentos de materiais), à gestão da infra-estrutura (manutenção do prédio, substituição e conserto de equipamentos, utilização das salas), dentre outras. O membro-coordenador geralmente tem um servidor para apoiá-lo nessas tarefas, mas, mesmo assim, continua sendo responsável por elas.

A organização do ambiente de trabalho; a verificação do material, né, normalmente eu sempre to cobrando isso deles, apesar que eu tenho uma servidora que ela é encarregada disso né; [...] eu tenho também a questão, há, que às vezes eu me envolvo com situações referentes aos policiais militares que fazem a segurança do prédio; nós nos envolvemos muito com problemas pequenos, de lâmpada, de portão eletrônico, coisas, há, da estrutura de funcionamento, né, da manutenção, então isso aí me leva assim um tempinho, apesar de eu ter um funcionário que cuida, mais ele trás para eu dar o ok né ele, geralmente me diz “Dra. eu já, a quanto... queimou tal coisa, mas eu já liguei para Porto Alegre, já peguei os orçamentos, eu quero ver se a sra. aprova que se resolva assim”, sim, né, aquela, enfim... Então, basicamente da rotina, seria isso, né. (S1)

Bom, assim ó, o agente administrativo é que ele fica responsável por me auxiliar na coordenação né, [...] Então ele traz... só que aí ele consegue se dedicar mais a essa parte administrativa, ele traz as demandas para mim, todas as questões relativas, ele traz, e é eu que tenho que resolver. [...] Todas as questões relativas a tudo que falta na promotoria, que tá acabando, material (eu disse), a questão do jardineiro, se faltou o jardineiro, se não pagaram o jardineiro, a manutenção do prédio, a questão dos servidores, há... dos computadores, se vai trocar, onde é que vai ser atendido, a questão das salas né, como é que vão ser utilizadas, como é que... agora que está chegando um promotor novo, onde é que vai ficar, o colega que não faz atendimento na sua própria sala, ele fazia na sala que o promotor vai utilizar, onde é que o colega vai utilizar, que sala que o colega vai utilizar, vai utilizar a sala de reuniões, então a sala de reuniões em tal data vai ficar reservada só para isso. Então assim, essas demandas todas é com ele... mas aí ele trata direto comigo, então ele vem, traz o problema... (S2)

Além disso, se organiza toda administração da promotoria... os servidores, né, são todos subordinados atualmente ao diretor... há... então folgas, férias, licença-prêmio... (S6)

Têm as atividades... há... há... não sei como dizer isso... que se dirigem a manter a promotoria em funcionamento, essa parte eu conto muito com a ajuda do... do... principalmente dos agentes... dos agentes administrativos... (S12)

Como Diretora??? Na verdade... [Pausa] Quem me passa mais as demandas é o agente administrativo que é quem tá ali na frente. Mas eu decido as coisas que ele faça. Ele diz: tá precisando disso Dra., vamos fazer assim? Mas assim... Ou, tipo assim, precisamos fazer pedido de tal coisa. Nós pedimos para a sede. Mas, de um modo geral, assim, na verdade ele que encaminha, eu corro demais, demais, às vezes eu não consigo nem ver... Às vezes eu chego e vejo: essa grama tá muito alta, tem que chamar alguém para cortar! E não tem o que fazer, tem muitas audiências. Então eu passo muito tempo fora da Promotoria, entendeu? Então, na verdade, o agente administrativo vai ganhar bem dizer meus olhos aqui dentro, porque eu não consigo ver se tá faltando material ou não tá, há, se precisa ver isso, ele chega e diz “ah, quem sabe a gente vai fazer assim”, há, e eu vou muito pelo o que ele me fala porque na verdade é difícil tu ver muito quando tu passa muito tempo fora. (S15)

Essas atividades são mencionadas principalmente pelos Diretores de Promotorias, já que no âmbito da Administração os membros-coordenadores delegam grande parte da responsabilidade por estas atividades a um servidor que exerce a função de coordenador-administrativo. Todavia, conforme o relato dos sujeitos, representam as atividades que mais demandam o envolvimento do Diretor de Promotoria, especialmente nas Promotorias que possuem vários cargos de Promotor (intermediárias e finais), o que torna essa função pouco atrativa para os membros.

Infelizmente o que ainda é demandado ao Coordenador da Promotoria ainda é aquela parte mais burocrática, é exatamente o que tu viste aqui, férias, hã, autorizar férias, autorizar um afastamento, alguma coisa assim... (S4)

Além disso, incluem-se, neste item, as atividades de representação do Ministério Público junto aos órgãos públicos e à sociedade em geral exercidas pelos membros-coordenadores, bem como os contatos que estes efetuam com outros setores e com a Chefia institucional, necessários ao exercício de suas atividades. Neste caso, essas atividades são mencionadas tanto pelos membros que ocupam cargo na Administração, como pelos Diretores de Promotorias.

É, o dia-a-dia é muito de execução, né. O dia a dia, que é o que aparece, é participar das aberturas, fazer toda a parte de representação do setor... [...] Hã... tem toda uma parte de acompanhamento de palestrantes que também, que pesa bastante, isso é um trabalho até aparentemente secundário, mas consome muito, né, essa coisa de fazer o acompanhamento... Tem essa interface com outros órgãos, por exemplo, a gente tem parcerias com outros organismos, e aí tem tudo isso lá, né, de fazer mesa de abertura, de acompanhar, de receber palestrantes, de fazer parte e acompanhar todo o processo, assistir às palestras e tal. [...] Tem toda uma interface também, toda uma comunicação que é feita através do computador, tá, de organização... Hoje em dia, por exemplo, o e-mail é uma ferramenta importante para tu organizares e inclusive fazeres essa comunicação né. (S3)

Muito, aqui não tem agenda, né. então a minha agenda aqui... eu fecho muita a agenda, senão não faço outra coisa que atender gente... Quais são as principais demandas que eu recebo aqui? Colegas, muitos colegas, querem falar em razão de problemas específicos, ou por questões de, de... de respeito pessoal, de conhecimento pessoal, mas... por afinidade de matéria, mas também porque trata a matéria e aqui, ele vem aqui conversar, mas o público externo, o que eu tenho mais demanda aqui são os prefeitos municipais... e assim por diante, que é basicamente o que eu atendo aqui... E fora, pessoas, pessoas... (S5)

Atividade, exclusivamente, é representação do Ministério Público, né, nos eventos oficiais aí, nas solenidades. Hã... represento a procuradora geral né, o Ministério Público sempre é convidado por uma série de cerimônias, né, a gente participa... Aqui, como é uma comarca maior, tem muitos órgãos públicos, a Marinha, o Exército, a Brigada, a Polícia Civil, hã... o próprio Judiciário... sempre tem alguma solenidade para participar. (S6)

Normalmente quando o Diretor de Promotoria interage com a Subadministrativa são para demandas que fogem da alçada do mero dia a dia, por exemplo, eu preciso de um outro servidor, eu preciso aumentar a promotoria... (S7)

Eu tenho que representar o Ministério Público, tu tem que ir lá, até para audiências públicas na assembléia, que tem haver com o tema, tu tem que fazer essa ponte do Ministério Público com as outras autoridades, tem que ter esse relacionamento de... né... e fazer *links*, fazer... criar, construir pontes ente as instituições... (S10)

Pode-se dizer que as atividades administrativo-burocráticas, a realização de contatos internos e a representação institucional, constituem o cotidiano da gestão do membro-coordenador, sob sua ótica. Essa noção vai ao encontro dos estudos de MINTZBERG (1986)

que identificou que os gerentes se envolvem com a execução de uma série de atividades rotineiras, incluindo rituais e cerimônias.

7.3.4 Tomar decisões

Outra função associada à gestão, pelos sujeitos, é a tomada de decisões. Um dos sentidos atribuídos é de que o gestor é o responsável pela tomada de decisões, ou seja, mesmo que ouça a todos para decidir, a decisão final é sua e este não pode se furtar de exercer esse papel, e nem das suas conseqüências.

Então eu acho muito importante ouvir os colegas, para que eles se sintam efetivamente parte do que está acontecendo, né, mas, hã, chega a um ponto que aí a decisão administrativa tem que ocorrer né... [...] aí o chefe da instituição está ali para isso, para resolver, e assumir também o ônus da decisão. (S1)

O meu voto... a minha decisão é mais uma decisão final assim né, digamos, é uma decisão política, mais via de regra na composição dessa decisão, todos esses fatores, todas essas pessoas contribuem, e em que medida, hã, na medida de uma democracia que não é numérica, mas que tem haver com argumentos, tá, eu já escolhi às vezes opções que a maioria contra-indicava, digamos assim, mas porque o argumento que justificava ela era... eu achei mais importante, mais relevante, né, e isso diz respeito a algumas decisões de risco... [...] E aí a minha escolha foi na aposta, né, nessa aposta mais arriscada, e deu certo, podia não ter dado. Mas assim, o meu papel é tomar esse tipo de decisão. (S3)

Aí eu tava dizendo que a primeira coisa que eu percebi é isso assim é que o Ministério Público é muito mais do que a Promotoria da gente né, e que aqueles problemas que eu achava assim insuperáveis na minha Promotoria, no contexto institucional não representam muita coisa, o que já mostra bem assim a dificuldade que é o administrar, porque o administrar é exatamente isso, é tu fazer escolhas né, que vão atender os interesses de uns, contrariar os de outros [...] porque a gestão é indelegável, o administrador é o gestor, ele foi eleito para isso, quando ele foi eleito, escolhido, nomeado ele sabia que ele teria como atribuição natural dele tomar decisões né. (S4)

Eu acho que a gestão compartilhada foi um grande avanço porque a... o gestor geral, digamos assim, ele acaba ouvindo, né, os gestores locais ou o representante dos gestores locais, sobre suas realidades e através disso ele... ele se apropria de mais conhecimento para tomar as suas decisões né. Então acho que isso acaba democratizando a própria gestão... Acho que nem democratizando, ela amplia a visão do gestor geral, acho que ele tem mais capacidade de decidir... (S7)

[...] a decisão é minha, o poder decisório é meu, mas eu escuto eles e volto atrás. (S8)

Daí eu também acho que se eu tivesse que ficar perguntando para cada promotor o que que acha eu não vou chegar nunca a um resultado, eu tenho que decidir algumas coisas, até porque faz parte da minha função, tá. (S9)

Eu não me furto a decidir, quando eu tiver que decidir, né. Tu sempre querer tentar só contemporizar, contemporizar, muitas vezes não funciona isso. (S12)

Todavia, esses relatos referem-se, por um lado, à percepção dos sujeitos acerca de que uma das atribuições da Chefia do MP-RS é a tomada de decisões institucionais (S1, S4, S7), sendo que, na visão destes, o Procurador-Geral de Justiça é eleito para cumprir esse papel e não pode se furtar de exercê-lo. De outro, os membros-coordenadores identificam-se como “tomadores de decisões” preponderantemente em suas relações com os servidores, já que, das falas restantes, duas são de sujeitos que exercem cargos na Administração e têm apenas servidores sob sua supervisão (S3 e S8), uma foi extraída de um trecho da entrevista onde o sujeito se referia a questões relativas ao seu trato com os servidores (S12), e em apenas uma o sujeito referiu-se a seu papel como “tomador de decisões” explicitamente em relação a outros membros (S9). Sendo assim, é possível identificar que, na percepção geral dos sujeitos, apenas o Procurador-Geral de Justiça é visto como tomador de decisões em relação a outros membros, sendo que, para os demais membros-coordenadores esse papel é mencionado principalmente na sua relação com os servidores.

Ademais, outro significado atribuído à tomada de decisões, refere-se ao processo de priorização, de realização de escolhas, por parte da instituição e dos seus gestores, no sentido de se definir os rumos a serem tomados, a partir do estabelecimento dos resultados a alcançar e a forma de alcance destes resultados.

[...] porque eu acho que a a gente tem que ter metas, tem que ter um foco né, eu acho isso bem importante né, se tu não tem um foco assim, se tu não tem uma meta, exatamente o que é que tu quer fazer, o que que tu quer, e principalmente priorizar algumas coisas, fica tudo muito difuso e tu acaba não indo para lado nenhum né, fica muito difuso naquilo. (S2)

Hã... Coordenação. Tomada de decisões. Gestão, ela parte de uma necessidade, de uma estratégia, né, de um acordo, de um resultado, digamos assim, que é antevisto, e do que se chama objetivo, né. Então é isso, gestão tem haver com tudo isso, então, tem todas essas estratégias. [...] E os recursos são finitos, a gente tem que priorizar as pessoas e os equipamentos, né, naquilo que é estratégico... (S3)

É... governança. Ela é para mim é organização, é organização das escolhas, né, quer dizer, definição... quando eu falo em gestão o que vem na minha primeira idéia é o que ... o que eu devo fazer em função do que eu devo fazer, né, o que eu devo fazer primeiro em razão das muitas coisas que eu tenho para fazer, né, por onde começar, e aí o que fazer, o como fazer... [...] Nós não podemos... até porque para errarmos menos, né, porque nós não temos condições de dar conta daquilo que nós temos para fazer. Nós somos muitos pequenos para o tamanho da nossa empreitada, da nossa missão. É por isso que... as nossas... se eu tenho mais coisas para fazer do que eu posso, eu preciso acertar nas escolhas para poder fazer mais do que eu posso, do que menos do que eu posso, né. Então a efetividade, vamos dizer, o sentido da

Instituição, depende muito das nossas escolhas. [...] Eu acho que o gestor tem que ser um estrategista... (S5)

[...] isso aí é extremamente importante, acho que realmente a gente tem que escolher prioridades, né, é o que eu faço, sempre fiz nas promotorias, a gente não tem como abraçar tudo, a gente tem que ver no que a gente quer atuar mais fortemente, então realmente a instituição tem que saber escolher onde é que vai empregar mais as, as... as suas energias né, então, porque a gente não consegue resolver todos os problemas, a gente tem que direcionar, para ser eficientes, né. Então, eu acho isso extremamente importante, é realmente extremamente necessário hoje em dia a gente saber se focar naquilo que a gente quer alcançar e ter prioridades né. Isso é muito de tomar consciência da realidade, de ter já uma experiência que demonstre que a gente não consegue tudo ao mesmo tempo e na mesma hora e que realmente a gente tem que fazer escolhas, né, como em qualquer lugar, qualquer empresa a gente tem que tomar escolhas e essas escolhas sendo coletivas e institucionais, né, tem que ser tomada de maneira que todos participem. (S14)

Essa noção relaciona-se, dessa forma, ao processo de planejamento e formulação de estratégias. Ressalta-se, ainda, que essa necessidade de se fazer escolhas geralmente é associada à noção de que os recursos disponíveis não são (ou nunca serão) suficientes para que a instituição possa dar conta de forma plena de todas as suas atribuições. Sendo assim, na visão dos sujeitos, é fundamental priorizar, para que haja concentração dos esforços institucionais em torno dos temas mais relevantes à sociedade e nas ações que tenham maior potencial de gerar impactos positivos na população (efetividade). Neste sentido, essa significação vincula-se com a noção do gestor como um tomador de decisão eficaz, conforme propagado por Drucker (2000; 2006).

7.3.5 Negociar

A função de “negociador” atribuída ao gestor refere-se basicamente à relação do membro-coordenador com seus pares, pois, neste caso, este dificilmente se coloca no papel de “tomador de decisões”. Dessa forma, o membro-coordenador precisa, no exercício de suas funções, negociar constantemente com seus colegas, de forma a tentar conciliar os diversos interesses, estabelecer um mínimo de consenso quando é necessário tomar decisões e até mesmo contemporar situações de conflito.

Eu converso com eles, todas as decisões, até para a gente não ser desautorizado, a gente tem assim, eu consulto os colegas primeiro [...] No fim, quem decide sou eu né, mas eu só decido aquilo que os colegas concordarem né, para a gente não brigar né, e até para não se desautorizar, por que os funcionários sentem isso, que os chefes né estão em conflito, e aí... aí a gestão não vai funcionar, se eles sentirem que nós

estamos em conflito, eles vão aproveitar isso, não que eu ache que todo mundo tá de má fé, não, mas e aí a coisa não vai funcionar né... (S2)

Na verdade têm muitas... têm muitas questões que tem que ser negociadas, tem que haver uma negociação com o promotor. [...] Sim, as que envolvem... implicam no trabalho dos demais promotores, são resolvidas em conjunto. (S6)

A gente tinha reunião de promotoria para resolver assuntos administrativos, aí já tinha. E Aí a gente tentava resolver... muita coisa a gente tentava resolver em conjunto, para não dar briga entre os promotores. [...] Mas a gente conversava, era tudo meio acordo assim “ah, vamos fazer feriado, não vamos fazer feriado, vamos mudar o horário, não vamos”. A gente fazia bastante reunião lá. E até essas questões de funcionário a gente tentava resolver em reunião. (S10)

Então, isso exige que em primeiro lugar se tenha um trabalho de equipe, e aí a crise também é um problema, por quê? Nós temos, hã, no Ministério Público há a idéia de independência funcional e aqui nós perdemos isso. Na verdade nós temos um grupo que trabalhamos para alguém, então tem que administrar isso. E o grande desafio é administrar, né, é gerir esta vontade, a solução em cada processo. Então, a gente tem grandes diretrizes, orientações, muitas... muitas já herdei, algumas a gente tá gradativamente mudando, etc., mas isso implica em reuniões, trabalho... [...] Aqui eu tenho um promotor que pode pensar de uma forma, mas não basta ele pensar de uma forma, ele tem que pensar de acordo com o outro, e terem um denominador comum, porque quem vai assinar é um só... [...] Então, no fundo, eu preciso definir. Só que para eu definir eu preciso deles... Diálogo, é o único jeito, não tem outra forma, e às vezes mesmo assim, dá problema. Às vezes dá problema porque a gente é... é... como todo o ser humano, né, as questões são muito pessoais e particulares, assim um promotor se submeter é difícil, e ele entra em crise quando tu diz “não, escuta, eu não aceito a tua posição”, então ele diz “não, então tchau, vou embora...”. [...] Nós já tivemos demissão... eu já tive aqui ameaça de demissão coletiva... né. Então tem que administrar, tem que sentar, e tem que conversar, tem que respeitar a dificuldade... (S5)

Essa prática de gestão é comum em culturas organizacionais do tipo “Dionísio”, de Handy (2006), que se caracteriza pela existência de um conjunto de profissionais que desfrutam de autonomia no seu trabalho e que rejeitam a figura do “patrão”, de modo que desejam ser consultados a respeito de qualquer decisão que impacte no seu trabalho.

7.3.6 Resolver problemas

Outro papel atribuído ao gestor pelos sujeitos pesquisados é a resolução de problemas, de forma que não haja impedimentos ao bom funcionamento de sua unidade de trabalho, e à adequada implementação das ações propostas.

O que que é ser um gestor? A primeira coisa que me vem a mente quando tu falas a palavra gestor é alguém que vai gerir, que vai administrar uma situação, pode ser uma situação, um local, uma estrutura né. Então eu penso que o gestor, ele ou ela, é a pessoa que vai equacionar um problema, que vai levar adiante, movimentar uma roda ali né (S1)

E as coisas são resolvidas imediatamente. E aí a gente, hã, a partir dali eu posso dizer que as coisas começaram a andar bem, né, bem melhor... (S2)

Gestão também tem um outro aspecto, que é o aspecto de ir à luta e pôr a mão na massa, né, resolver as coisas, também tem isso, tá. (S3)

Resolver, achar soluções. [...] Achar soluções para os problemas. Claro. (S4)

Dizem que quem gerencia qualquer empresa ou mesmo órgão público, diz que a cada 15 minutos surge um problema que tem que resolver, né, então, eu tenho que sempre ficar de portas abertas para resolver esse problema... [...] Eu, como um gestor, primeiro a gente tem que tentar resolver o problema logo que surge né, tentar colocar de maneira bem clara o que eu estou percebendo, converso... (S14)

Essa noção de “resolver problemas” também relaciona-se com o dia-a-dia da gestão, e confirma os estudos clássicos acerca do cotidiano do gerente, que é marcado por tarefas fragmentadas, imprevistas e freqüentes interrupções, diferentemente da visão idealizada do gestor como um planejador sistemático e reflexivo (MINTZBERG, 1986).

7.3.7 Otimizar a utilização dos recursos

Proporcionar uma boa utilização dos recursos públicos, de forma que se possa fazer “mais com menos”, representa uma das finalidades da gestão na percepção dos sujeitos. Tem a ver com o “princípio da eficiência” da administração pública e com a necessidade de se gerir recursos orçamentários cada vez mais escassos frente às crescentes demandas de trabalho.

Olha, eu acho que o administrador público... ele vem se preocupando cada vez mais em... observar essa técnica de como organizar a atividade toda aí para melhor disponibilizar... para melhor utilizar os recursos públicos, Eu acho que há uma certa preocupação ultimamente... o próprio Ministério Público, né... [...] Sim, também. E principalmente nessas questões orçamentárias, porque as verbas são curtas, né, se precisa organizar e administrar da melhor forma possível para se fazer... para se colocar em prática a política do modelo, da instituição... (S6)

[...] a mesma coisa é o Ministério Público, é saber que a instituição tem um custo, né, que esse custo não é pequeno, é alto, e que com esse custo ela tem que cada vez fazer melhor. Então, eu acho que talvez é isso que a população espera, né, do serviço público, é que tenha uma gestão eficiente com os recursos que tem. (S7)

Eu vejo que sim, eu vejo que... pego como exemplo o próprio Ministério Público, a gestão tem sido uma preocupação crescente, né, porque o gestor público começou a ver que os recursos são finitos, que é impossível ele gastar de forma desordenada, porque isso trás conseqüências públicas gravíssimas, e que ele tem que se apropriar de conhecimentos para alcançar os objetivos, primeiro que a Constituição

estabelece, né, que o próprio Ministério Público cobra, né, e que ele tem que gastar bem pra atingir o fim, e ele não pode gastar de forma equivocada. (S7)

Eu acho, neu ponto de vista leigo, né, é exatamente isso, tu com o menor recurso possível, entende, fazer o máximo que dá, né, porque se tu tivesse assim recursos assim à disposição sem ter controle nenhum tu pode... tu muda tudo, mas não é assim, então tu tem que administrar as coisas de uma forma onde o recurso vá para o lugar efetivamente que vai ter um retorno, né, e tu vai gastar o menos possível para ter o máximo possível, é mais ou menos o que eu imagino dentro da minha casa... (S9)

[...] mas na verdade a gente procura sempre ser bem objetivo e realmente, e isso eu faço questão na minha idéia de gerenciamento da promotoria ter, é só fazer realmente pedidos necessários, mesmo aqueles de... tipo troca de computadores, atualização dos nossos hardwares, é sempre observar realmente a necessidade da promotoria e fazer uma gerenciamento mesmo voltado para a eficiência, não atender sentimentos e vontades assim que não tenham uma racionalidade, uma lógica, né, porque eu acho que tem que fazer bom uso e gasto do nosso patrimônio, dos nossos recursos. (S14)

Essa noção tem sido cada vez mais associada à prática da gestão no MP-RS pelos membros-coordenadores, uma vez que a instituição, após o acentuado crescimento na última década, começa a enfrentar maior limitação na ampliação de seus recursos orçamentários, sendo necessário, então, otimizar ao máximo a utilização dos recursos disponíveis. Esse tem sido um dos principais elementos de justificação para a adoção de novos mecanismos gerenciais no âmbito da instituição, especialmente o PROPAD e a Gestão Compartilhada.

7.3.8 Alcançar resultados

A outra finalidade da gestão é apoiar o cumprimento dos objetivos do Ministério Público, da sua missão institucional junto à cidadania (efetividade). Também está relacionada a uma série de ações executadas para que a instituição, por meio de seus gestores, atinja os resultados que se propôs a alcançar (eficácia).

A questão do nosso planejamento estratégico né, ela é fundamental para que nós possamos ver os frutos, medir o que nós estamos fazendo, ver os frutos do que nós fazemos, por que às vezes eu tô numa ação, há, como essa da infância, essa campanha, então eu vejo diretamente dentro dos nossos objetivos, dentro do nosso mapa estratégico, que pontos que eu to agindo e essa campanha ela já está tendo possibilidades de mensuração dos resultados né... (S1)

Hã... Diretor de promotoria basicamente é tu tentar, é tu tentar fazer com que tudo, toda... toda a força de trabalho que é colocada na tua mão, atinja o objetivo, né, que eu digo, que é prestar a cidadania. [...] Então, basicamente o dia inteiro é isso, é tentar organizar todos os fluxos, todos os processos, para que ele atinja o objetivo do MP,

que é prestar cidadania, atender cidadania, no processo, no caso concreto, no inquérito civil, no atendimento ao público, em todas as demandas que chegam para nós, né. (S7)

[...] Chegar a um... atingir um objetivo né. Atingir um objetivo, eu te diria isso. [...] Que é conseguir que essas metas, que cada papel que tu está exercendo, cada meta nessa administração, sejam cumpridos. (S8)

Gestão é administração, é administrar. [...] É. Pois é. É gerir, né, é... é... é fazer acontecer, fazer o movimento, fazer... há... alcançar objetivos, cumprir o dever. Então é isso... (S11)

Percebe-se que, apesar de ser destacada a questão da efetividade, é associada a essa noção de “alcance de resultados” a questão da mensuração e do cumprimento de metas, o que remete a um entendimento que estes devem ser quantificáveis. Todavia, conforme já apontado, o cumprimento das finalidades do setor público não deveria se resumir e nem se sujeitar ao mero alcance de resultados quantitativos, uma vez que seus impactos são muito mais complexos e de natureza qualitativa (PAES DE PAULA, 2005; GAULEJAC, 2007).

7 RELAÇÃO ENTRE AS NOÇÕES DIFUNDIDAS SOBRE A GESTÃO E AS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DOS MEMBROS-COORDENADORES

A identificação das noções sobre a gestão formalmente difundidas no MP-RS, por meio de seus programas gerenciais, e das suas significações nas representações sociais dos membros-coordenadores, permitiu que estas fossem relacionadas de forma a analisar sua influência na formação das representações sociais e re-significações dos atores sociais no contexto pesquisado.

Primeiramente, identifica-se que as noções difundidas pelos Programas de Gestão introduzidos no MP-RS incidem basicamente sobre as representações acerca da “operacionalização da gestão” dos membros-coordenadores. Entretanto, as significações relacionadas à operacionalização da gestão são variadas e decorrem do fato dos sujeitos terem vivenciado experiências diversificadas em termos de gestão na instituição, seja em relação aos cargos ocupados (Direção de Promotoria ou cargo na Administração), seja em relação ao seu grau de contato ou participação nos Programas de Gestão implantados (ver Quadro 4, p.73).

Desse modo, na Figura 3, são sintetizadas as principais influências das noções de gestão formalmente difundidas no MP-RS nas representações dos membros relacionadas à operacionalização da gestão:

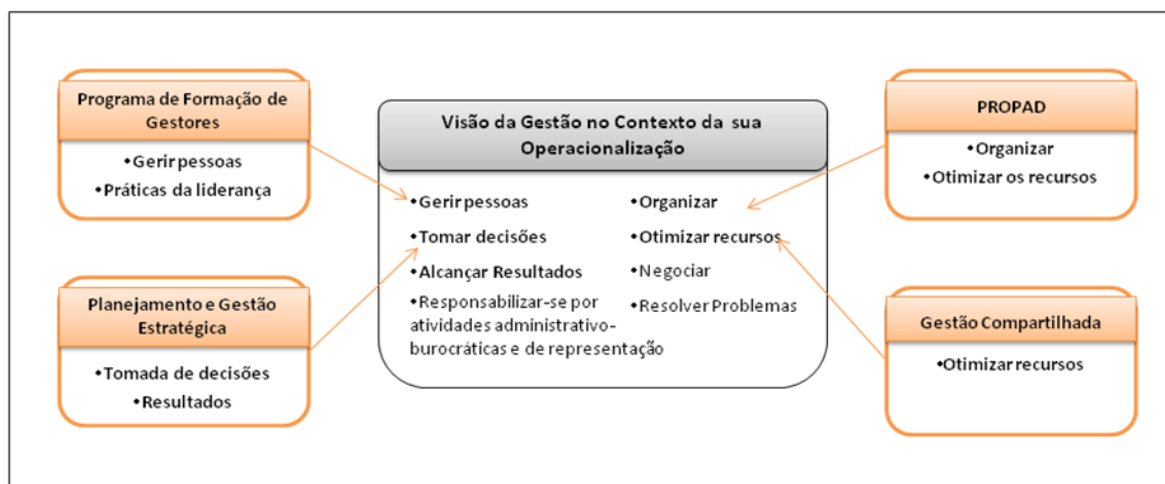


Figura 3 – Influência das noções difundidas nas representações da “operacionalização da gestão”

Fonte: Elaborado pela autora.

Sendo assim, a “gestão de pessoas” foi considerada pela maioria dos sujeitos como a principal atividade exercida pelo gestor. Essa visão é influenciada não apenas pelas noções difundidas, mas principalmente pelo fato dos membros, que antes atuavam sozinhos em suas Comarcas, passarem a ter um quadro de servidores para auxiliar em suas funções, tornando-se atualmente responsáveis mais pela gerência do que propriamente pela execução das atividades.

Ressalta-se que o termo “gestão de pessoas” foi utilizado basicamente pelos membros-coordenadores que cursaram o Programa de Formação de Gestores, ou por aqueles que já tinham maior tempo de experiência em cargos de gestão. Os outros, em sua maioria, denominam essa função do gestor como “lidar com pessoas”. Essa diferença se evidencia ainda mais quando os membros-coordenadores mencionam suas práticas relacionadas às pessoas, sendo que aqueles que participaram da Formação procuram reproduzir no dia-a-dia os conhecimentos adquiridos durante o curso como, por exemplo, fomentar a manutenção de um bom clima de trabalho, incentivar a participação nas decisões, motivar a equipe, dentre outros. Já os membros-coordenadores que não participaram da formação ou que não possuem muita experiência em cargos de gestão, dificilmente mencionam suas práticas, referindo-se basicamente às dificuldades de se lidar com as pessoas no âmbito do setor público, já que estas têm a garantia da estabilidade.

E, como não houve adaptação dos conteúdos do Programa de Formação ao contexto do setor público, conforme análise realizada no capítulo 6, algumas práticas recomendadas apresentam dificuldades de aplicação na área pública como os incentivos financeiros, a gestão por competências, entre outras. No entanto, os membros-coordenadores, em sua maioria, percebem essas dificuldades como decorrentes de características do setor público que deveriam ser modificadas, como a estabilidade, a burocracia, a ausência de meritocracia, entre outras, de forma a permitir uma gestão mais flexibilizada das pessoas e orientada para o desempenho, o que remete ao discurso gerencialista difundido pela sociedade contemporânea (PAES DE PAULA, 2005; GAULEJAC, 2007).

Cabe destacar, também, que a “gestão de pessoas” é referida apenas na relação membro-servidor e não membro-membro. Neste caso, permanecem a significação de “lidar com pessoas”, já que, na visão dos membros-coordenadores, não há relação de subordinação entre os agentes ministeriais, mesmo quando esta é na esfera administrativa, o que remete à

representação de “muito cacique para pouco índio”. Isso quer dizer que os novos conceitos são ancorados nas representações já existentes sobre a gestão no contexto da instituição.

Além disso, outro aspecto associado à operacionalização da gestão refere-se à “tomada de decisões”, sendo evidenciada principalmente pelos sujeitos que ocupam cargo na Administração e, por isso, participam mais ativamente do planejamento e gestão estratégica do MP-RS. Estas decisões referem-se basicamente à priorização de ações e atividades em relação a outras, uma vez que os recursos são limitados e há necessidade de se concentrar naquilo que gera maiores resultados em termos de eficácia e efetividade para a instituição, pois a missão do Ministério Público é muito ampla e complexa, não sendo possível cumprir com todas as funções de modo excelente. Mas, caso essas decisões tenham implicações nos agentes ministeriais, estes devem ser consultados antes que a Chefia institucional possa emitir sua decisão final, ou seja, também devem ser compatibilizados com a cultura de “muito cacique para pouco índio” da instituição. Desse modo, o planejamento e, sobretudo a gestão estratégica, fomentam representações relacionadas aos aspectos de “tomada de decisões” e “resultados” da gestão.

Já a noção de “organizar”, é associada à gestão principalmente pelos sujeitos que participaram mais efetivamente da implementação do PROPAD, ou seja, os Diretores de Promotoria, uma vez que o Programa visa à padronização e organização administrativa das Promotorias de Justiça por meio da estruturação das atividades, divisão do trabalho e implementação de fluxos e rotinas. Esses sujeitos também associam a gestão à busca da eficiência, visto que essa “organização” tem por finalidade otimizar os recursos disponíveis na instituição. Ademais essa é uma meta necessária, já que o MP-RS encontra-se próximo do seu limite de crescimento, em virtude das restrições orçamentárias atuais. Essa última noção também é reforçada pela Gestão Compartilhada que busca envolver todos na gestão da instituição, como forma de comprometê-los com o uso adequado dos recursos.

As outras significações associadas à operacionalização da gestão, quais sejam, responsabilizar-se por atividades administrativo-burocráticas e de representação, negociar e resolver problemas estão mais associadas ao dia-a-dia da gestão dos membros-coordenadores, e não foram estimuladas pelos programas de gestão. Desse modo, essas representações foram construídas a partir da prática da gestão e não pelos conceitos propagados.

É importante mencionar que, muito embora haja uma relação entre as noções difundidas pelos programas de gestão e as significações dos membros-coordenadores referentes à operacionalização da gestão, percebe-se que sua assimilação depende de circunstâncias práticas. Ou seja, se os membros continuassem a atuar como homens-sós nas dependências dos Fóruns, estes não perceberiam a importância de gerir as pessoas e nem de organizar suas Promotorias. Se a missão da instituição não tivesse se tornando tão complexa e se os recursos se mantivessem abundantes, não seria necessário priorizar atividades e nem otimizar recursos. Desse modo, a narrativa do crescimento institucional, que transforma o homem-só em gestor dá o suporte necessário para a assimilação das novas representações.

Já em relação à visão da gestão no contexto institucional, não foi observada grande influência das noções difundidas nestas representações. Ao contrário, percebe-se que, em geral, estas funcionam como uma espécie de filtro cultural da organização em relação aos conceitos propagados, promovendo sua re-significação. As relações entre as noções difundidas pelos programas de gestão e essas representações são demonstradas nas Figuras 4 e 5.

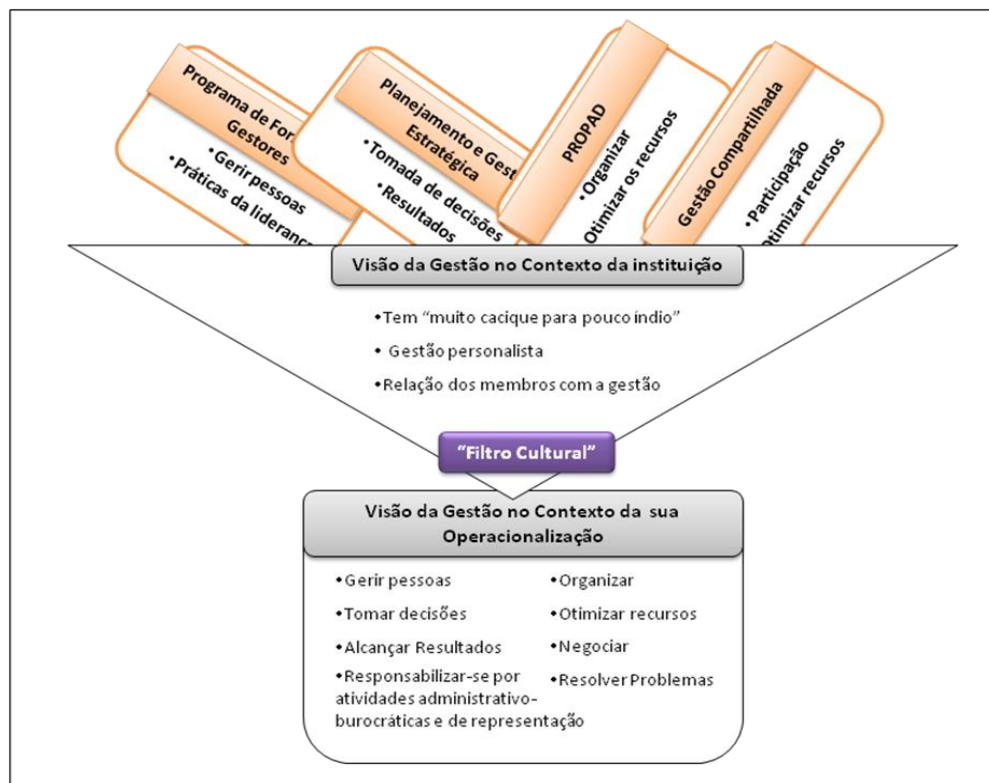


Figura 4 – Filtro cultural das representações da “gestão no contexto institucional”

Fonte: Elaborado pela autora.

Neste sentido, a representação “muito cacique para pouco índio” permite que se ancore a função de “gerir pessoas” apenas em relação aos servidores, que a “tomada de decisão” seja uma obrigação do gestor somente após a consulta aos pares, e que a “organização” da Promotoria seja realizada apenas quando há o consenso dos demais Promotores de Justiça. Além disso, apesar de conter algumas significações consideradas negativas para os membros-coordenadores, constitui-se como uma representação “cara” aos sujeitos de pesquisa, uma vez exerce uma função de caráter afetivo. Afinal, a independência faz parte da identidade profissional do membro do Ministério Público, representando um princípio no qual a instituição é alicerçada. Desta forma, novas significações que possam ameaçar essa representação são re-significadas pelos sujeitos como uma estratégia de preservar sua identidade profissional. Cabe destacar que os próprios programas de gestão já assumem essa representação uma vez que, em geral, são implementados de forma participativa e mediante adesão dos membros.

A “gestão personalista”, por sua vez, apesar de possuir uma significação negativa para a maioria dos sujeitos, e de haver uma expectativa de que esta seja amenizada a partir da implantação dos programas de gestão, especialmente o PROPAD, também não sofre re-significações pelas noções propagadas. Percebe-se justamente o contrário, ou seja, são os programas de gestão que são adaptados a esta característica. Desta forma, a idéia inicial do PROPAD, por exemplo, de serem estabelecidos critérios impessoais para a distribuição de recursos materiais e de pessoal nas Promotorias de Justiça foi deixada de lado, sem contar que a padronização das Promotorias é realizada de forma bastante flexível, permitindo ajustes às peculiaridades locais. Ademais, o personalismo é uma característica marcante da própria cultura brasileira (DAMATTA, 1983) que se reproduz nas organizações e influenciam a forma como são gerenciadas (MOTTA, 1997; FREITAS, 1997; BARROS; PRATES, 1997, JUNQUILHO, 2000).

Por outro lado, a “gestão empírica”, mencionada por grande parte dos sujeitos, é amenizada pelos programas de gestão. Assim sendo, há uma percepção por parte dos membros-coordenadores que o MP-RS está em processo de profissionalização da sua gestão. Inclusive, conforme já apontado, a gestão estratégica tem conferido grande visibilidade à instituição e reconhecimento tanto de outros órgãos públicos, como do próprio meio empresarial, o que afasta o MP-RS das representações negativas quanto à ineficiência da gestão no setor público que circulam na sociedade em geral. Entretanto, os sujeitos, apesar do

curso de formação, ainda se consideram “amadores” como gerentes, uma vez que não possuem formação acadêmica para atuar na área e, portanto, não dominam os conceitos “científicos” da gestão. Essa visão remete a uma imagem “romantizada” do gestor, contrariando os estudos de Mintzberg (1986, 2010) que evidenciam que o trabalho dos executivos não é científico, sendo sua forma de agir pautada basicamente na sua intuição e capacidade de julgamento.

Ademais, considerando as significações decorrentes da relação dos membros com as atividades de gestão, identifica-se que estas estão em processo de transformação, gerando posicionamentos contraditórios por parte dos membros-coordenadores. Retomando-se a análise das representações, identifica-se que os sujeitos que percebem a gestão como uma função burocrática, relacionada às atividades-meio, tendem a rejeitá-la por entenderem que a gestão atrapalha suas atribuições e burocratiza suas atividades, afastando-os do cumprimento de sua missão social, que é o que realmente garante a legitimidade da instituição perante a sociedade. Neste caso, as representações servem como proteção da identidade profissional dos membros do MP-RS. Já aqueles que identificam a gestão como algo que faz parte das suas atribuições e que pode inclusive potencializar sua efetividade social, assumem com mais facilidade a função de gestor. Cabe mencionar que os Programas de Gestão exercem influência sobre essas representações, uma vez que todos, de uma maneira ou de outra, evidenciam a necessidade dos membros serem também responsáveis pelas funções de gestão. Desse modo, essas representações são tanto influenciadas pelas noções difundidas, quanto funcionam como filtro para a ancoragem dos novos conhecimentos.

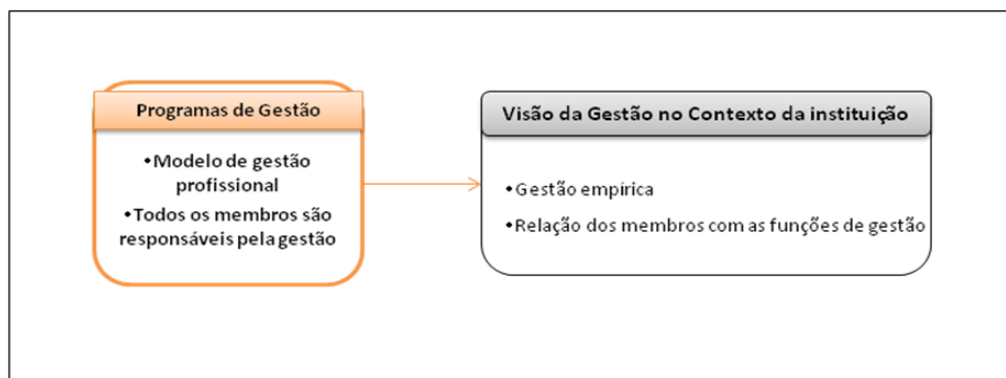


Figura 5 – Influência das noções difundidas nas representações da “gestão no contexto institucional”

Fonte: Elaborado pela autora.

Todavia, a necessidade dos membros exercerem funções de gestão, mesmo que seja no âmbito dos seus gabinetes, já é percebida como algo inexorável pelos sujeitos, em virtude destes não serem mais homens-sós trabalhando nas dependências dos Fóruns. Essa significação, contudo, é construída com base em circunstâncias históricas da instituição e não em função das noções difundidas pelos Programas de Gestão.

Por fim, os sujeitos, em sua maioria, assumem a visão de “senso comum”, que predomina na sociedade em geral, de que a gestão na iniciativa privada é bem mais avançada e profissional que no setor público. Desse modo, a gestão é percebida como algo universal, aplicável a diferentes contextos, sendo que a gestão privada representa o modelo a ser seguido pelos demais tipos de organizações. Essa visão é reforçada nos conteúdos do Programa de Formação de Gestores e também pelos próprios modelos de gestão, especialmente a Gestão Estratégia e o PROPAD, já que representam modelos “importados” do setor privado. Assim, há uma influência mútua do senso comum da sociedade e das noções difundidas pelos Programas de Gestão nas representações dos membros coordenadores em “relação ao contexto geral da gestão” (Figura 6).

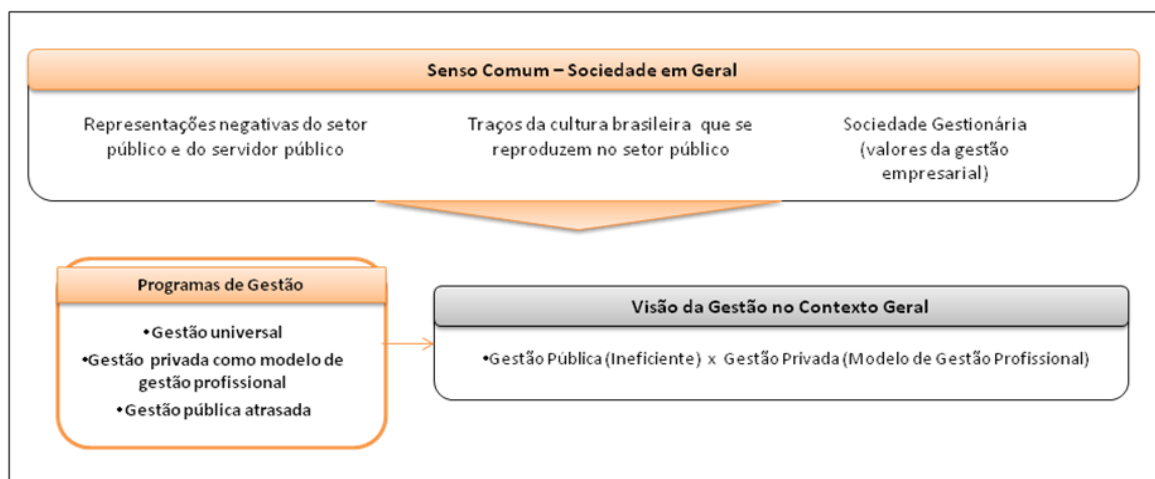


Figura 6 – Influência mútua das noções difundidas e do senso comum da sociedade nas representações da “gestão no contexto geral”

Fonte: Elaborado pela autora.

Ademais, essa noção é sustentada pelo predomínio de representações negativas em relação ao setor público, que é percebido como portador de características que acabam por inviabilizar ou dificultar a introdução de uma gestão mais profissional: o “público” é visto como algo que não é de ninguém, o que remete ao “tirar vantagem” e ao “descaso”; o servidor público não trabalha e usa a estabilidade para se acomodar; e, o engessamento burocrático que

impera no setor. Também, identifica-se que alguns traços da cultura brasileira se reproduzem neste *lócus*, contribuindo para a disseminação dessas representações negativas, tais como o personalismo, a malandragem, o patrimonialismo e o formalismo.

Segundo Gaulejac (2007), isso remete à ausência de distância crítica em relação à gestão e à conseqüente aceitação da ideologia gerencialista, a qual é acompanhada de uma concepção negativa do papel do Estado, que passa a ser visto como um aparelho não rentável que convém modernizar. Com efeito, segundo o autor, são importados para este os modelos de gestão supostos como eficazes, sem que uma reflexão de fundo tenha sido realizada sobre a sua pertinência.

Dessa forma, essas últimas representações caracterizam-se por apresentar um conteúdo simbólico mais estável e, portanto, servem também como mecanismos de ancoragem para os novos conhecimentos. Cabe destacar, ainda, que essas representações circulam na sociedade em geral e na própria organização, influenciando as significações da gestão para os sujeitos não só no contexto geral, mas também no contexto institucional e da operacionalização da gestão. Porém, suas significações nunca são totalmente incorporadas, uma vez que se combinam com a ação gerencial dos membros-coordenadores e com as práticas discursivas relacionadas à gestão no âmbito do MP-RS.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão assumiu grande relevância na atualidade, perpassando seu universo de origem, a empresa, e enraizando-se na teia de significados culturais da sociedade contemporânea (GEERTZ, 2008). Desse modo, o presente estudo objetivou compreender o processo de formação de representações sociais em um grupo específico – os membros do MP-RS que possuem função de coordenação – a respeito deste fenômeno tão complexo que é a gestão que, de certa forma, vem se tornando a ideologia dominante do nosso tempo (GAULEJAC, 2007).

Para tanto, primeiramente foram identificados e descritos os principais programas de gestão que foram implantados no âmbito do MP-RS, quais sejam, o Programa de Formação de Gestores, o Planejamento e Gestão Estratégica, o Programa de Padronização e Organização Administrativa das Promotorias de Justiça (PROPAD) e a Gestão Compartilhada. Assim, foram resgatados seu histórico, características e forma de implantação na instituição. Cabe destacar que todos esses Programas foram introduzidos no MP-RS na última década, demonstrando sua relação direta com o processo de crescimento e estruturação institucional.

Logo após, foram identificadas e analisadas as noções de gestão difundidas por meio destes Programas de Gestão, sendo que, em geral, remetem a significações variadas da prática da gestão, enfatizando aspectos como a gestão de pessoas, a tomada de decisões, a organização das atividades, dentre outras. Também, reforçam a necessidade de se profissionalizar a gestão na instituição, sendo que a gestão privada representa o modelo a ser seguido.

Ademais, foram desnudadas as significações da gestão nas representações dos membros-coordenadores do MP-RS. Estas foram organizadas segundo três perspectivas: visão da gestão no contexto geral, no contexto da instituição e no contexto da sua operacionalização. No contexto geral, as representações giram em torno da dicotomia entre a gestão pública e privada, sendo esta última considerada pela maioria dos sujeitos como exemplo de gestão profissional e, portanto, representa o modelo no qual o setor público deve se inspirar. No contexto da instituição, as representações dos membros-coordenadores referem-se às especificidades da gestão do MP-RS (“muito cacique para pouco índio”, gestão empírica e gestão personalista) e às relações que estes estabelecem com a função de gestão,

incorporando ou não em seu referencial simbólico o seu papel como “gerentes”. Por fim, considerando o contexto da operacionalização da gestão, os sujeitos revelaram suas principais significações sobre a prática desta função (gerir pessoas, organizar, responsabilizar-se por atividades administrativo-burocráticas e de representação, tomar decisões, negociar, resolver problemas, otimizar a utilização dos recursos e alcançar resultados).

A partir da relação entre as noções difundidas sobre a gestão e suas significações nas representações sociais dos membros-coordenadores, identificou-se que as primeiras exercem influência especialmente na construção das representações sociais sobre a operacionalização da gestão, até porque a gestão é uma função nova exercida pelos membros, decorrente do crescimento e maior complexidade organizacional do MP-RS. Todavia, essas variaram de acordo com o grau de contato e participação dos sujeitos nos diferentes programas de gestão implantados. Já as demais representações – da gestão no contexto geral e no contexto da instituição – constituem-se basicamente como mecanismos de ancoragem dos novos conhecimentos, além de servirem como elementos de legitimação e proteção da identidade profissional dos membros-coordenadores.

Cabe salientar que essas representações ganham contornos não apenas em função das noções difundidas, mas também em virtude da realidade prática vivenciada pelos membros-gestores, caracterizada por um súbito crescimento institucional, que fez com que acrescesse suas responsabilidades de gestão. Neste sentido, a narrativa do homem-só ao gestor serve de pano de fundo à familiarização da instituição e de seus administradores com o fenômeno da gestão.

Sendo assim, são confirmados os postulados teóricos das representações sociais que concebem a ancoragem como um processo que transforma algo não-familiar em integrante do nosso sistema de compreensão da realidade, ao compará-lo com objetos e idéias que já dominamos (MOSCOVICI, 2008). Ou seja, o desconhecido é ancorado em representações já existentes (SPINK, 1993).

Ademais, confirma-se que as representações sociais são também uma forma de conhecimento prático, ou seja, além da função cognitiva de familiarização com a novidade, possuem uma funcionalidade social, no sentido de orientar condutas e comunicações, e

afetiva, como mecanismo de legitimação e proteção das identidades sociais de um determinado grupo (SPINK, 1993).

E, apesar das representações sociais se caracterizarem como estruturas fundamentalmente dinâmicas, percebe-se que existem conteúdos simbólicos mais estáveis, os quais, inclusive, servem de ancoragem para os novos conhecimentos (SPINK, 1993). No caso das representações sobre a gestão dos membros-coordenadores, essas significações mais estáveis compreendem principalmente aquelas relacionadas à visão da gestão no contexto geral, as quais reproduzem aspectos simbólicos que circulam na sociedade em geral, como as representações do setor público e da iniciativa privada, além de traços característicos da cultura brasileira e valores da sociedade gestonária.

Cabe destacar, também, que os sujeitos possuem uma visão romantizada da gestão, considerando que esta deve ser pautada por critérios científicos e impessoais. Todavia, conforme já mencionado, estudos apontam (MINZBERG, 1986, 2010) que o exercício da gestão é muito mais relacionado à intuição e à capacidade de julgamento, bem como à experiência prática, que qualquer tipo de formação específica ou domínio de instrumentos técnicos.

Essa noção, no entanto, leva a um “endeusamento” da gestão na iniciativa privada, tornando-se o modelo de gestão profissional a ser seguido, contribuindo, dessa forma, para a reprodução da lógica da ideologia gestonária (GAULEJAC, 2007). A adoção de modelos gerencialistas, desse modo, está mais baseada na crença de sua eficiência do que na efetiva comprovação de resultados decorrentes da sua implementação (PAES DE PAULA, 2005; BERGUE, 2009). Assim, compreende-se melhor a difusão das práticas gerencialistas que vem ocorrendo nas últimas décadas no setor público, muitas vezes sem uma adequada reflexão e adaptação destes modelos às suas peculiaridades. Além disso, o próprio processo de formação dos gestores públicos também precisa ser repensado, uma vez que os resultados demonstram que este se encontra totalmente submetido à lógica e ao contexto da iniciativa privada, fato este já relatado por Paes de Paula (2005).

Sendo assim, o presente estudo contribui na elucidação de elementos simbólicos relacionados à ação gerencial, considerando sua relação com a dinâmica organizacional e o contexto mais amplo. Neste sentido, demonstra que a gestão não pode ser considerada como

uma prática neutra e universal, uma vez que o contexto exerce um papel fundamental na caracterização desta função. A gestão, desse modo, é uma prática social (Reed, 1984; Junquilha, 2000) e, portanto, não se descola da realidade na qual está inserida, mas também não está condenada a somente reproduzi-la.

Por fim, como possibilidade de novos estudos nessa mesma linha, propõe-se a replicação dessa pesquisa no próprio MP-RS a partir de um recorte mais amplo de sujeitos, uma vez que se identificou a partir da pesquisa que todos os membros da instituição acabam exercendo funções de gestão. Além disso, poderiam ser incluídos os servidores que possuem cargo de coordenação, de forma que possam ser reveladas as diferentes significações sobre a gestão que circulam neste contexto.

Ademais, considerando que o Ministério Público brasileiro passa por um processo de implantação de novos modelos de gestão, oriundos, em sua maioria, do meio empresarial, a aplicação dessa pesquisa em Ministérios Públicos de outros Estados, e até de outros ramos, poderia ser útil como base comparativa, de modo a permitir uma análise mais aprofundada dos impactos do fenômeno da gestão e das práticas gerencialistas na instituição e nos agentes ministeriais, além de permitir a proposição de modelos mais ajustados às necessidades da instituição e que reforcem sua missão como defensor da cidadania.

REFERÊNCIAS

- AKTOUF, Omar. **A administração entre a tradição e a renovação**. São Paulo: Atlas, 1996.
- AXT, Gunter. **De homem só a guardião da cidadania**. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça - Memorial do Ministério Público, 2003.
- _____. **O Ministério Público no Rio Grande do Sul: evolução histórica**. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça - Memorial do Ministério Público, 2006.
- BARBOSA, Livia. **O Jeitinho Brasileiro: a arte de ser mais igual que os outros**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BARNARD, Chester. **As Funções do Executivo**. São Paulo: Atlas, 1979.
- BAUER, Martin. A popularização da ciência como imunização cultural: a função da resistência das representações sociais. In: GUARESCHI, Pedrinho; JOVCHELOVITCH, Sandra. **Textos em Representações Sociais**. Petrópolis: Vozes, 2008.
- BERGUE, Sandro Tecastro. **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**. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- BÓZI, Estanislau Tallon. O Princípio do Promotor Natural. **VII Congresso Iberoamericano de Derecho Constitucional**, Universidad de Sevilla. 2003. Disponível em <<http://congreso.us.es/cidc/Ponencias/judicial/EstanislauTallon.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2011.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 fev. 2011.
- _____. **Lei n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos

Estados e dá outras providências. Brasília DF, 15 fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2010.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm#art129>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, 1996.

CAVEDON, Neusa Rolita. Os saberes sociais produzidos no cotidiano. In: CAVEDON, Neusa Rolita (org.). **Representações Sociais na área de gestão em saúde: teoria e prática**. Porto Alegre: Dacasa, 2005.

_____. **Antropologia para Administradores**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

COSENZO, José Carlos. Uma ferramenta para o aperfeiçoamento institucional. In: BRASIL. **Diagnóstico do Ministério Público dos Estados**. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

DAMATTA, Roberto. **Carnavais, Malandros e Heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

DAVEL, Eduardo; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes. Singularidades e transformações no trabalho dos gerentes. In: DAVEL, Eduardo; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes (orgs.). **Gerência em Ação: singularidades e dilemas do trabalho gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

DESLANTES, Suely Ferreira. O projeto de pesquisa como exercício científico e artesanato intelectual. In: MINAYO, Cecília de Souza (org.); DESLANTES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 27. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **O Gerente Eficaz**. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

_____. **Introdução à Administração**. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2002.

_____. **Drucker**: "O homem que inventou a administração". Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

_____. **Management**: tasks, responsibilities, practices. New Brunswick: Transaction Publishers, 2008.

DUVEEN, Gerard. Prefácio. In: MOSCOVICI, Serge. **Representações Sociais**: investigações em psicologia social. Petrópolis: Vozes, 2009.

ENRIQUEZ, Eugene. **A Organização em Análise**. Petrópolis: Vozes, 1997.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARR, Robert M. Representações Sociais: a teoria e sua história. In: GUARESCHI, Pedrinho; JOVCHELOVITCH, Sandra. **Textos em Representações Sociais**. Petrópolis: Vozes, 2008.

FAYOL, Henry. **Administração Industrial e Geral**. São Paulo: Atlas, 1981.

FREITAS, Alexandre Borges. Traços brasileiros para uma análise organizacional. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande & Senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 51. ed. São Paulo: Global, 2006.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

GAULEJAC, Vincent de. **Gestão como doença social**: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social. São Paulo: Idéias e Letras, 2007.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados da pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Cecília de Souza (org.); DESLANTES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 27. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

GUARESCHI, Pedrinho. Representações sociais: avanços teóricos e epistemológicos. **Temas em Psicologia da SBP**, v.8, n.3, p. 249-256, 2000.

_____, Pedrinho. Psicologia e representações sociais: avanços e novas articulações. In: VERONESE, Marília Veríssimo; GUARESCHI, Pedrinho. **Psicologia do cotidiano: representações em ação**. Petrópolis: Vozes, 2007.

HANDY, Charles. **Deuses da Administração: como enfrentar as constantes mudanças da cultura empresarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

HARROW, Jenny; WILLCOCKS, Leslie. Public services management: activities, initiatives and limits to learning. **Journal of Management Studies**, v. 27, n.3, p. 281-304, 1990.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOMANS, George. As pesquisas na Western Electric. In: BALCÃO, Yolanda; CORDEIRO, Laerte. **O Comportamento Humano da Pessoa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1975.

JOVCHELOVITCH, Sandra. **Os contextos do saber: representações, comunidade e cultura**. Petrópolis: Vozes, 2008.

_____. Vivendo a vida com outros: intersubjetividade, espaço público e representações sociais. In: GUARESCHI, Pedrinho; JOVCHELOVITCH, Sandra. **Textos em Representações Sociais**. Petrópolis: Vozes, 2008.

JUNQUILHO, Gelson Silva. **Ação Gerencial na Administração Pública: a re/produção das raízes brasileiras**. Tese (Doutorado em Administração) – Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da UFMG, Minas Gerais, 2000.

_____. Gestão e ação gerencial nas organizações contemporâneas: para além do “folclore” e do “fato”. **Gestão & Produção**, v. 8, n.3, p. 304-318, 2001.

_____. Nem “burocrata” nem “novo gerente”: o “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real. **Revista de Administração Pública**, v. 88, n. 1, p. 137-156, 2004.

_____. Administração Pública e gerentes no contexto brasileiro. In: DAVEL, Eduardo; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes (orgs). **Gerência em Ação: singularidades e dilemas do trabalho gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A Estratégia em Ação: Balanced Scorecard**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

LYRA, Roberto. **Teoria e prática da Promotoria Pública**. São Paulo: Editora SAFE, 1989.

MARTINS, Falcão Humberto. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Ministério Público**. 3. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005.

MENDONÇA, Adriano Lino. O Histórico do Ministério Público Brasileiro. **IX Seminário de Iniciação Científica da Universidade Federal de Uberlândia**, 2005. Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/historico-do-ministerio-publico-brasileiro-pdf-a5997.html>>. Acesso em: 28 fev. 2011.

MERRIAM, Sharan B. **Qualitative research and case study applications in education**. San Francisco (CA): Jossey-Bass, 1998.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 11 ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

_____. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Cecília de Souza (org.); DESLANTES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 27. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

MINTZBERG, Henry. Trabalho do executivo: o folclore e o fato. In: **Coleção Harvard de Administração**, v.3, p. 7-37. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1986.

_____. **Managing: desvendando o dia a dia da gestão**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MOSCOVICI, Serge. **Representações Sociais: investigações em psicologia social**. Petrópolis: Vozes, 2009.

_____. Prefácio. In: GUARESCHI, Pedrinho; JOVCHELOVITCH, Sandra. **Textos em Representações Sociais**. Petrópolis: Vozes, 2008.

MOTTA, Fernando C. Prestes. Cultura e organizações no Brasil. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P (orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabela Gouveia de. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 5. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PÀGES, Max. **O Poder das Organizações**. São Paulo: Atlas, 1987.

PRATES, Marco A. Spyer; BARROS, Betania Tanure de. O estilo brasileiro de administrar: sumário de um modelo de ação cultural brasileiro com base na gestão empresarial. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P (orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983.

RAUFFLET, Emmanuel. O gerente e suas atividades cotidianas. In: DAVEL, Eduardo; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes (orgs.). **Gerência em Ação: singularidades e dilemas do trabalho gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 9.727, de 22 de setembro de 1992**. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=15357&hTexto=&Hid_IDNorma=15357>. Acesso em: 09 mar. 2011.

_____. Ministério Público. **Relatório Anual de Atividades 1993**. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 1994.

_____. Ministério Público. **Catálogo "Ministério Público do Rio Grande do Sul - Da Colônia aos Nossos Dias"**. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2004a. Disponível em <<http://www.mp.rs.gov.br/memorial/noticias/id5425.htm>>. Acesso em: 23 fev. 2011.

_____. Ministério Público. **Prestação de Contas da Gestão 2003-2005, Ano I**. Porto Alegre, 2004b. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/principal/pgn/id244.htm>>. Acesso em: 09 mar. 2011.

_____. Ministério Público. **Plano de Curso do Programa de Formação de Gestores de Promotorias de Justiça**. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2005.

_____. Ministério Público. **Agenda de Gestão**. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2008.

_____. Ministério Público. **Relatório Anual de Atividades 2010**. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2011.

REED, Michael. Management as a social practice. **Journal of Management Studies**, v. 21, n.3, p. 273-285, 1984.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SANTOS, José Francisco Lima dos; CAVEDON, Neusa Rolita. As Representações Sociais do Trabalho no Sistema único de Saúde em Face da Reforma do Estado. In: CAVEDON, Neusa Rolita (org.). **Representações Sociais na área de gestão em saúde: teoria e prática**. Porto Alegre: Dacasa, 2005.

SOUZA FILHO, Edson Alves de. Análise das Representações Sociais. In: SPINK, Mary Jane. (org.). **O conhecimento do cotidiano: as representações sociais na perspectiva da psicologia organizacional**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

SPINK, Mary Jane. O conceito de representação social na abordagem psicossocial. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 9, n. 3, p 300-308, 1993.

_____. O estudo empírico das representações sociais. In: SPINK, Mary Jane. **O conhecimento no cotidiano; as representações sociais na perspectiva da psicologia social**. São Paulo, Brasiliense, 2004.

_____. Desvendando as teorias implícitas: uma metodologia de análise das representações sociais. In: GUARESCHI, Pedrinho; JOVCHELOVITCH, Sandra. (orgs.). **Textos em Representações Sociais**. Petrópolis: Vozes, 2008.

STAKE, Robert E. Qualitative case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Yvonna S. (org.). **The sage handbook of qualitative research**. 3. ed. London: Sage, 2005.

TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios de Administração Científica**. São Paulo: Atlas, 1982.

TRAGTENBERG, Mauricio. **Burocracia e Ideologia**. São Paulo: Ática, 1974.

TONELLI, Maria José. **À Beira de um Ataque de Nervos**: um dia na vida de executivos em São Paulo. Relatório de Pesquisa n.º. 19. São Paulo: FGV-EAESP/GV Pesquisa, 2005.

VENEU, Marcos Guedes. Representações do funcionário público. **Revista de Administração Pública**, v. 24, n.1, p. 5-16, nov. 1989/ jan. 1990.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. **Uma Análise das Teorias da Organização**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986.

WAIANDT, Claudiani; JUNQUILHO, Gelson Silva Junquilha. Representações familiares em transição: a experiência da gestão em uma organização capixaba de bebidas. In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 29, 2005. Salvador. **Anais...** [S.I.]: 2005. CD-ROM.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: UNB, 2004.

_____. Os Fundamentos da Organização Burocrática. In: CAMPUS, Edmundo (org.). **Sociologia da Burocracia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

APÊNDICE A
LISTAGEM DE DOCUMENTOS PESQUISADOS

1. Plano Geral de Atuação Institucional 2003-2005.
2. Plano Geral de Atuação Administrativa 2003-2005.
3. Provimentos n.ºs 14 de 2007, 57 de 2008, 57 de 2009, 22 de 2010.
4. Página da Gestão Estratégica na Intranet do MP-RS.
5. Agenda de Gestão do MP-RS.
6. Manual de Gerenciamento de Projetos do MP-RS.
7. Apresentação GEMP - Reuniões Regionais, 2007 e 2010.
8. Apostilas do Curso de Gerenciamento de Projetos, 2008 e 2009.
9. Apresentação Gestão Compartilhada 2009.
10. Revista Ampla v1, v2 e v3.
11. Plano de Curso e Diagnóstico Situacional – Programa de Formação de Gestores.
12. Projeto de Reformulação do Programa de Gestores 2010.
13. Apresentação do PROPAD – Capacitação dos Promotores de Justiça 2010.
14. Relatório de Diagnóstico PROPAD.
15. Relatórios Anuais de Atividades 1994, 1996, 1998, 1999, 2000, 2001, 2004, 2009 e 2010.
16. Notícias da página da Intranet do MP-RS.
17. Vídeo Evento “Construindo uma nova Gestão para o MP”

APÊNDICE B

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

I - Trajetória e Identidade Profissional

1. Conte um pouco sobre sua trajetória profissional, sua formação, experiências de trabalho anteriores (caso tenha), e como chegou até o MP-RS.
2. Conte um pouco de sua trajetória de trabalho no MP-RS (Promotorias em que atuou, se já foi Coordenador/ Diretor de Promotoria ou ocupado cargo de coordenação na Administração da instituição anteriormente, áreas de atuação, principais mudanças institucionais que presenciou em sua trajetória profissional etc.).
3. Para você, o que é ser um Promotor de Justiça?
4. O que lhe levou a ser Diretor de Promotoria ou a ocupar um cargo na Administração do Ministério Público (neste caso, considerando a questão da perda de classificação)?
5. O fato de ter assumido uma função na Administração mudou a sua forma de perceber e se posicionar diante de algumas questões institucionais? Dê exemplos. (apenas para Assessores)

II - Atuação como gestor

6. Descreva suas atividades cotidianas de gestão (aprofundar questionamentos a partir de cada atividade apontada; estimular alguns aspectos relacionados à: gestão de pessoas; gestão administrativa-financeira; planejamento e controle de atividades e resultados; interação e relacionamento com a equipe, os pares, a Administração do MP, outras áreas, público externo; etc.).
7. Quais as principais dificuldades/ obstáculos que você enfrenta em sua atuação como gestor? Enriqueça a descrição com exemplos de situações concretas vividas.
8. Como você se avalia em termos de experiência, conhecimentos para o exercício da função de gestor?
9. Para você, o que é ser um Promotor-Gestor (ou Procurador-Gestor)?

III– Visão geral sobre a gestão

10. Quando digo a palavra “gestão” o que vem primeiramente a sua lembrança? Por quê?
11. Considerando sua resposta, qual é o papel que deve ser desempenhado pelo gestor?
12. Cite um gestor que você admira. Por que você o(a) admira?

13. Você costuma fazer leituras que enfoquem temas relacionados à gestão? Que tipo? De quais veículos (se reportagem, artigo)?

IV – Contexto de Atuação

14. Você percebe, ao longo do tempo, que o papel do gestor público vem sofrendo um processo de mudança? Isso se reflete no MP-RS?
15. Em sua opinião, existem características institucionais/ culturais peculiares ao Ministério Público que, de certa forma, acabam moldando a forma de atuação dos seus gestores? Quais? Como influenciam? Pense tanto no seu nível de atuação quanto da Administração Superior.
16. Como você avalia as iniciativas da instituição com vistas ao aperfeiçoamento de sua gestão (capacitação, gestão estratégica, gestão de projetos, PROPAD, gestão compartilhada)?

V – Gestão Pública x Privada

17. Na sua visão, existem diferenças na gestão do setor público e do setor privado? Quais? E em relação ao perfil dos gestores?
18. O setor público, nos últimos tempos, vem sendo muito cobrado no sentido de buscar uma “gestão mais profissional”? Para você, o que vem a ser isso? Qual a sua opinião a esse respeito?

APÊNDICE C

TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA GRAVAÇÃO E UTILIZAÇÃO DOS DADOS



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
ADMINISTRAÇÃO



TERMO DE CONSENTIMENTO

Projeto de Pesquisa: As Representações Sociais dos membros do MP-RS sobre o que vem a ser gestão

Orientadora: Profa. Dra. Neusa Rolita Cavedon

Acadêmica: Juliana Rodrigues Marques

Declaro que: (a) fui informado sobre os procedimentos da pesquisa; (b) recebi as explicações pertinentes ao projeto; e, (c) todos os dados referentes à minha pessoa serão sigilosos.

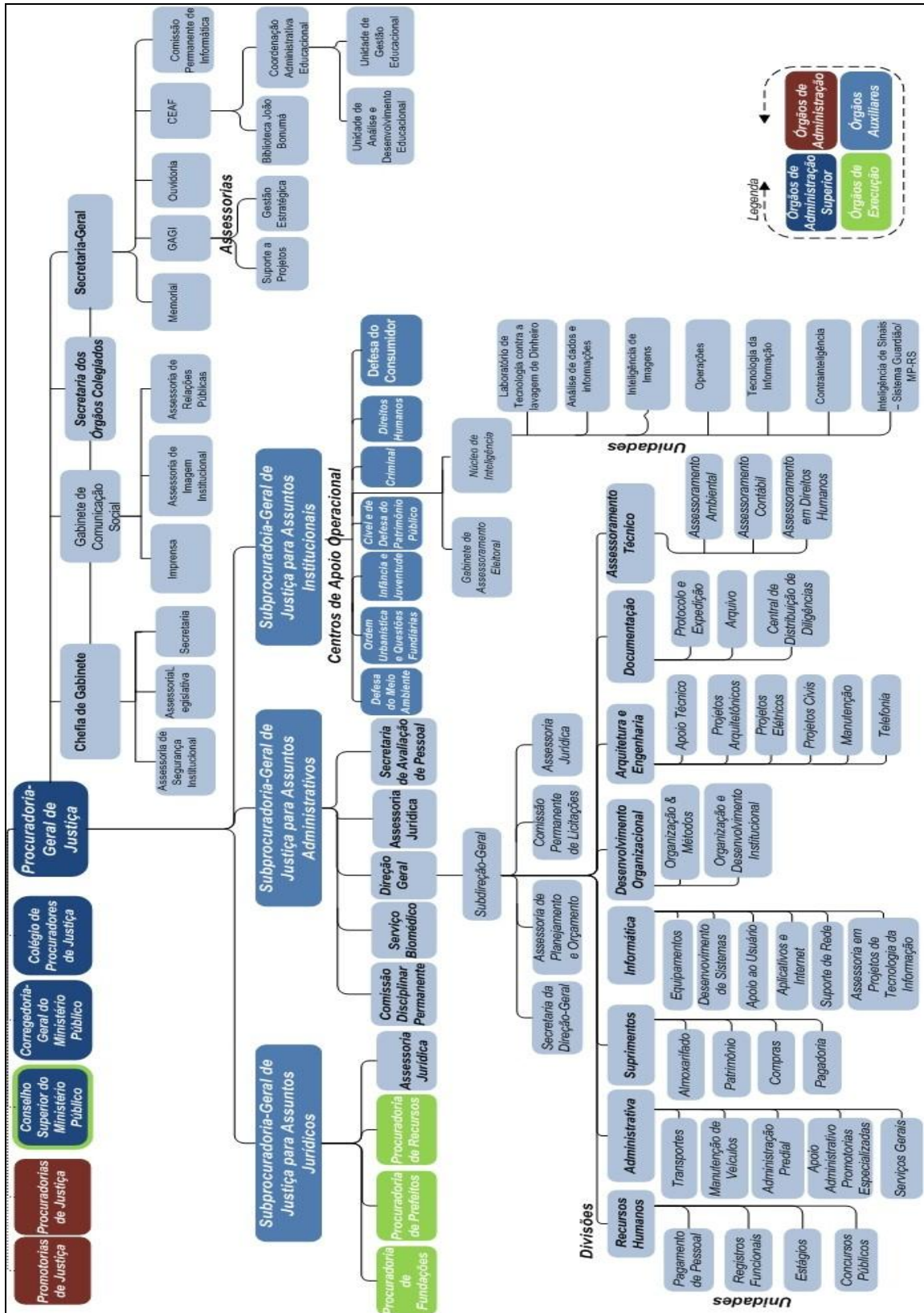
Concordo que os dados serão usados com finalidade científica, porém, não deverei ser identificado por nome. As gravações ficarão sob responsabilidade dos pesquisadores.

Porto Alegre, __/__/2010

Nome/Assinatura

ANEXO A

ORGANOGRAMA DO MP-RS



ANEXO B

MAPA ESTRATÉGICO DO MP-RS

