

1. INTRODUÇÃO

Entender a Cultura Organizacional é fator primordial diante das mudanças decorrentes da contemporaneidade, perfazendo-se como um recurso estratégico de muitas instituições. É um tema que comporta diferentes enfoques e abordagens. O surgimento do termo Cultura Organizacional é resultado de diversos estudos multidisciplinares, especialmente no campo da antropologia e da sociologia.

Existe um universo simbólico nas organizações que dita o padrão de comportamento adequado para todos os seus integrantes. Percebe-se ainda que a cultura organizacional pode significar tanto um complicador quanto um aliado na adoção e implementação de novas políticas na organização.

A cultura organizacional é, portanto, uma percepção comum mantida pelos membros da organização e ela é transmitida através de seus elementos, que podem ser mais ou menos visíveis, de acordo com sua influência sobre os integrantes da instituição. No processo de análise da cultura organizacional é importante destacar que nenhuma organização é igual à outra, ou seja, cada uma possui sua própria identidade. Diferentemente do que foi proposto pelo desenvolvimento organizacional, atualmente a cultura é usada como instrumento de vantagem competitiva, e ambos, a organização e as pessoas, devem servir-se mutuamente.

Deste modo, a justificativa para este trabalho reside no fato de que existem aspectos da cultura organizacional que são visíveis e, portanto, mais evidentes à observação, e outros com grau de percepção distinto, merecendo atenção especial, pois contribuem substancialmente para dar significado à cultura de uma organização.

O trabalho tem por objetivo compreender, a partir de um enfoque institucionalista e organizacional, como se caracteriza a cultura organizacional da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Espírito Santo – PGJ-ES, órgão que executa as funções do Ministério Público. É importante destacar que o objetivo deste estudo não é o de somente identificar a cultura organizacional da Procuradoria-Geral de Justiça, mas sim de expor que a instituição possui uma cultura própria identificável que influencia a percepção e interfere na opinião da sociedade quanto ao órgão. Tal análise, feita à

luz da história, dos rituais e dos símbolos, visa identificar como esses fatores influenciam a percepção da cultura pelos membros da instituição e pela sociedade.

A metodologia da pesquisa num planejamento deve ser entendida como o conjunto detalhado e sequencial de métodos e técnicas científicas a serem executados ao longo da pesquisa, de tal modo que se consiga atingir os objetivos inicialmente propostos e, ao mesmo tempo, atender aos critérios de menor custo, maior rapidez, maior eficácia e mais confiabilidade de informação (BARRETO; HONORATO, 1998).

Segundo Gil (2002), uma pesquisa, tendo em vista seus objetivos, pode ser classificada de várias formas, contudo este trabalho utilizará a formatação da Pesquisa Exploratória. Esta pesquisa tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito. Geralmente, assume a forma de pesquisa bibliográfica e estudo de caso.

Desta forma, para evidenciar a questão de estudo, o procedimento metodológico adotado concentra-se na leitura que possibilitará a obtenção de informações disponíveis, o que contribui para a ampliação do conhecimento dos principais aspectos do trabalho. Além disso, outro tipo de pesquisa utilizada será a documental, com coleta de dados em órgãos pertinentes ao assunto, dentre outras fontes de informações, a fim de verificar a legislação e bases conceituais acerca da atuação do órgão e suas implicações. Também engloba o Estudo de Caso, tendo por base a coleta de dados em órgãos pertinentes ao assunto e na instituição pesquisada, com intuito de verificar e avaliar aspectos fundamentais para a realização deste trabalho.

Portanto, o presente estudo propõe-se a focar os aspectos e formas de combinação do conceito de cultura com outros oriundos do universo organizacional e de negócios. Seu conteúdo concentra-se em conhecer o que é a Cultura Organizacional, em seus aspectos conceituais e elementares, bem como sua aplicabilidade no Ministério Público do Espírito Santo, objeto do estudo de caso deste trabalho.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CONCEITO E ELEMENTOS DE CULTURA ORGANIZACIONAL

Os elementos culturais constituem um fator de diferenciação das organizações bem-sucedidas e das menos bem-sucedidas, sendo a cultura organizacional um fator explicativo do seu sucesso ou fracasso.

O conceito clássico de cultura organizacional e também o mais conhecido é o de Schein *apud* Barbosa (2002, p. 18), que considera a cultura organizacional:

[...] o conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu ao aprender como lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna e que funcionaram bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir em relação a esses problemas.

A cultura organizacional, portanto, caracteriza-se por um conjunto de produtos concretos através dos quais o sistema é estabilizado com pressupostos básicos que consistem nos conteúdos inconscientes compartilhados pelo grupo; e a cultura é aprendida, transmitida e compartilhada com todos na organização.

De acordo com Tachizawa (2001, p.108) existem

Cinco importantes elementos do conceito de cultura: o Ambiente dos negócios, constituído pelos competidores, clientes, tecnologia e outros; Valores, que são as crenças que regem os negócios e a forma de conduzi-los por parte dos membros de uma organização; Heróis, que são aqueles que, na organização, personificam a cultura e os valores e constituem exemplo para os outros; os Rituais, que mostram às pessoas o tipo de comportamento que delas é esperado; e, finalmente, a Rede Cultural, que representa os modos como se transmite a cultura a seus membros.

Nota-se que existe um universo simbólico nas organizações que dita o padrão de comportamento adequado para todos os seus integrantes. Srour (2005, p. 204) comenta que a cultura organizacional é considerada uma força misteriosa, pois ela “não se resume à somatória das opiniões individuais dos agentes que a partilham, pois tem vida própria e constitui uma das dimensões da organização”. Ele a compara a um cimento que procura unir todos os membros em torno dos mesmos objetivos.

Segundo o autor, as culturas organizacionais:

[...] constituem sistemas de referências simbólicas e moldam as ações de seus membros. Ao servir de elo entre passado e presente, contribuem para a permanência e a coesão da organização. E, diante das exigências que o ambiente externo provoca, diante das necessidades de integração interna que se renovam de maneira incansável, formam um conjunto de soluções relativas à sobrevivência, à manutenção e ao crescimento da organização. (SROUR, 2005).

É um poderoso mecanismo que visa conformar condutas, homogeneizar maneiras de pensar e viver a organização, introjetar uma imagem positiva da mesma, onde todos são iguais, escamoteando as diferenças e anulando a reflexão.

Cada organização desenvolve seu próprio modo de vida com seus participantes repousando sobre um sistema de crenças e valores, tradições e hábitos, uma força aceita e estável de interações e de relacionamentos sociais.-. A *cultura* de uma organização não é estática, pois depende de condições internas ou externas. Algumas organizações conseguem renovar constantemente sua *cultura* mantendo a sua integridade e personalidade, enquanto outras permanecem com sua *cultura* amarrada a padrões antigos e ultrapassados (CHIAVENATO,2004).

Segundo Cury (1995, p.290):

Os pressupostos psicossociais da cultura organizacional: normas (formais e informais), valores, recompensas e poder devem ser cuidadosamente considerados no processo de mudança. Outros elementos, tais como a contribuição dos fundadores, a globalização e a cultura nacional são de suma importância no processo de criação da cultura organizacional.

Entende-se, portanto, que os elementos pertinentes à Cultura Organizacional: os valores, as crenças e pressupostos, os ritos, os rituais e cerimônias, as histórias e mitos, os tabus, os heróis, as normas, a comunicação, a constituição da organização, seu nome, seus propósitos, seus regulamentos, sua etiqueta, sua cultura técnica e seu caráter são transmitidos pela organização e que essas forças operam continuamente para a manutenção da cultura organizacional. Estes elementos serão explicitados a seguir:

- **Valores** - São as crenças e conceitos básicos numa organização. Eles formam o "**coração**"¹ da cultura, definem o sucesso em termos concretos

¹ Grifo nosso

para os empregados e estabelecem padrões que devem ser alcançados na organização. As organizações bem-sucedidas têm nos seus valores compartilhados uma fonte de força. Os empregados sentem-se como parte importante da organização e são motivados porque a vida organizacional tem significado para eles. Em síntese, pode-se dizer que os valores são definições a respeito do que é importante para a organização atingir o sucesso.

- **Crenças e Pressupostos** - Os termos têm sido usados quase como sinônimos para expressar "aquilo que é tido como verdade na organização". Estes conceitos são naturalizados e, conseqüentemente, inquestionáveis, tais como as funções que realmente são importantes, qual a melhor forma de organização, como as pessoas são motivadas e administradas etc.
- **Ritos, rituais e cerimônias** - São exemplos de atividades planejadas que têm conseqüências práticas e expressivas, tornando a cultura organizacional mais tangível e coesa. Partindo do pressuposto de que as realizações na organização merecem reconhecimento, e de que este leva a maiores feitos, observa-se nos rituais, ritos e cerimônias um papel importante em tornar expressiva a cultura, à medida que comunicam claramente às pessoas a maneira com que devem se comportar na organização e quais os padrões aceitáveis; exercem uma influência visível e penetrante; guiam o comportamento, através da dramatização dos valores básicos, haja vista que, por trás de cada ritual está um mito que simboliza a crença central da corporação.
- **Histórias e mitos** - Consideram-se como "**histórias**²" as narrativas baseadas em eventos ocorridos que informam sobre a organização, reforçam o comportamento existente e enfatizam o modo como este comportamento se ajusta ao ambiente organizacional. Os "**mitos**³" referem-se a histórias consistentes com os valores da organização, porém não sustentados pelos fatos.
- **Tabu** - Uma constatação curiosa é a da quase total ausência de menção aos tabus organizacionais. Em se tratando de um importante elemento cultural, que cumpre também um papel orientador de comportamento, demarcando

² Grifo nosso

³ Grifo nosso

áreas de proibições, os tabus colocam em evidência o aspecto disciplinar da cultura com ênfase no não-permitido.

- **Heróis** - Numa abordagem mais geral, os heróis personificam os valores e condensam a força da organização. Enquanto os administradores a conduzem, são os heróis os responsáveis pela sua criação, pois estes têm a coragem e a persistência de "fazer aquilo que todos almejam, porém têm medo de tentar". Entre as várias qualidades, os heróis são pessoas intuitivas, têm visão, fazem seu próprio tempo, apreciam cerimônias e eventos ligados à empresa, são experimentadores etc.
- **Normas** - À medida que as pessoas convivem, elas trazem ou criam certas expectativas a respeito de seus comportamentos. Toda cultura tem maneiras de fazer as coisas. Diante disso, a norma é o comportamento sancionado por meio do qual as pessoas são recompensadas ou punidas, confrontadas ou encorajadas, ou postas em ostracismo quando violam as mesmas. São definidas e repassadas através de outros elementos culturais, como uma espécie de síntese.
- **Comunicação** - As organizações são vistas como fenômeno de comunicação, sem o qual não existiriam. O processo de comunicação inerente às organizações cria uma cultura, revelando suas atividades comunicativas. Numa análise do processo de comunicação pode-se incluir também as comunicações não-verbais, tais como: ambiente físico, que reflete o orgulho que a organização tem de si própria, a maneira como as pessoas se vestem, a decoração dos escritórios e o tamanho das salas, refeitórios, estacionamentos etc. (RÉUS, 2002).

Esses elementos são apresentados no papel desempenhado pelos fundadores, conforme Anzizu *apud* Freitas (1991, p. 86) comenta:

Na maioria dos casos é a pessoa do fundador da empresa quem exerce maior impacto na formação da cultura. Seus valores, idéias, objetivos e personalidade – que por sua vez estão influenciados pelos valores de seu próprio entorno – constituem a base a partir da qual a organização inicia sua existência, sobrevive às primeiras dificuldades e se desenvolve. Suas idéias têm êxito e os demais membros as aceitam instintivamente como adequadas [...].

O sucesso nas mudanças organizacionais é conseguido com seriedade, muito esforço e persistência que requerem tempo, firmeza e disciplina (MARANHÃO e MACIEIRA, 2004).

Uma empresa ou uma organização não nasce sendo uma cultura, ela transforma-se ao longo do tempo numa cultura, da mesma forma que nossa história evolutiva nos cunhou como espécie biológica culturalmente adaptativa.

A cultura, tanto na sociedade quanto na organização, é composta de três dimensões interdependentes: a material, a psicossocial e a ideológica. A dimensão material refere-se à relação das pessoas com seu ambiente físico, compreendendo a estrutura da organização de trabalho, recursos, materiais e tecnologia. A dimensão psicossocial visualiza as relações das pessoas entre si, abrangendo a estrutura funcional e de poder, por meio das relações formais prescritas e das informais emergentes. A dimensão ideológica enfoca as relações das pessoas com os valores, normas, filosofia, arte e outros elementos afins, envolvendo a estrutura das normas e valores declarados e evidentes, assim como os subjacentes e não manifestos (MOSCOVICI, 2004).

Motta e Caldas (1997, p. 18 e 19), a respeito da globalização e da cultura brasileira, afirmam que:

[...] toda sociedade, em maior ou menor medida, filtra e adiciona seu próprio “tempero” a idéias e tecnologias globalizantes, criando suas próprias versões. Por sua vez, organizações também refiltram e retemperam essas idéias, costumes e valores, globalizados, mas já nacionalizados, a sua própria maneira.

Assim, pode-se considerar que das formas de transmissão da cultura na organização, as mais potentes ocorrem através das histórias, dos rituais, dos símbolos e da linguagem. Essas forças operam continuamente para a manutenção da cultura organizacional.

2.2 EVOLUÇÃO DA CULTURA ORGANIZACIONAL

Estudos realizados na década de 30 por Elton Mayo, importante cientista social australiano, já sinalizavam a tendência de expansão do termo cultura para o âmbito das organizações. Freitas (1991, p. 20) explica como ocorreu esse processo.

As referências anteriores a 1980 podem ser vistas em Chester Barnard [1938], quando comenta que a grande tarefa do executivo é administrar significados; McGregor [1960] trata de como os pressupostos sobre a natureza humana influenciam a vida organizacional; Likert [1974] descreve quatro tipos culturais e a maneira como o grupo exerce pressão para que os seus membros se conformem às regras; Selznick [1957] trabalha a incorporação de valores na estrutura organizacional, através do estabelecimento de missão, programa de atividade, recrutamento seletivo e processo de socialização; Burt Clark [1972] desenvolve o conceito de saga organizacional como a compreensão coletiva de certo grupo constituído formalmente, sendo que estas sagas podem ser criadas de cima para baixo; Roger Harrison [1972] trata do caráter da organização e descreve uma tipologia sobre quatro ideologias organizacionais, que é desenvolvida posteriormente por Charles Handy [1976] usando o termo 'cultura' em vez de 'ideologia'.

Considerando as mudanças ambientais ocorridas ao longo do século XX, Oliveira (1988) aponta cinco estágios na evolução dos modelos de gestão, culminando no interesse pela cultura organizacional, a partir da década de 80.

O primeiro estágio, décadas de 40 e 50, foi caracterizado pela preocupação com as estruturas organizacionais. Nesse período o ambiente era reativo e foi marcado pelo gigantismo das organizações e por poucas mudanças ambientais.

No segundo estágio, década de 50 ao início da década de 70, as mudanças tornaram-se mais frequentes e menos previsíveis. Esse período foi caracterizado por avanços na área da tecnologia das telecomunicações, informática, economia, matemática e pelo surgimento de novos modelos gerenciais, indicando os primeiros sinais da globalização no país. Nessa época a ênfase foi sobre o estilo gerencial, como estratégia de antecipação à mudança.

O terceiro estágio ocorreu quase que simultaneamente com o segundo e o quarto, desde o fim dos anos 50 a meados da década de 70. Nesse período a ênfase foi dada ao processo, como forma de interferir nas relações entre as pessoas da organização, considerado algo extremamente complexo.

O quarto estágio ocorreu de 1965 a 1970. Nesse período surgiu a necessidade da empresa articular-se como um todo orgânico. O foco nas estruturas organizacionais passou a ser menor, enquanto cresceu a ênfase na estratégia empresarial. Novas propostas de gerar mais fluidez à organização surgiram nesse contexto, como a Administração por Projetos, a Administração por Exceção e a Organização Matricial.

O quinto estágio do modelo de gestão foi caracterizado pelo foco na cultura organizacional. As principais causas para a consagração do termo cultura na esfera da administração, na década de 80, foram o sucesso da administração japonesa e o não funcionamento das estratégias inovadoras da época.

Barbosa (2002, p.12) explica como ocorreu a evolução no conceito sobre cultura organizacional. Na década de 60, em meio às práticas de desenvolvimento organizacional – DO, a cultura organizacional era caracterizada como um instrumento de melhoria das organizações, mediante o aprimoramento de seus processos humanos. Nesse período a ferramenta gerencial para a utilização do conceito de cultura eram os *T-groups*, grupos de pessoas que se reuniam para compartilhar experiências.

O conceito anterior foi substituído por um novo conceito de cultura organizacional a partir da década de 80, período de sua consagração, até meados dos anos 90. Esse novo conceito surgiu como resultado da conjuntura econômica da década de 70, gerada pelo sucesso dos produtos japoneses no mercado mundial em contraste aos produtos norte-americanos e europeus. O sucesso japonês deu-se em grande parte pelo sistema gerencial de suas organizações, uma vez que sua estrutura organizacional pouco se diferenciava da estrutura das demais empresas. Além disso, o aumento das incertezas no cenário global valorizou o papel da cultura organizacional como algo que deve fornecer um norte para as empresas.

O terceiro momento da cultura organizacional teve início a partir dos anos 90. Nesse novo contexto ela surge como ativo intangível e estratégico, como forma de garantir rentabilidade em longo prazo para as organizações.

Por ser uma grande estrutura burocrática, a administração pública desenvolveu um repertório delimitado de percepções, preconceitos e normas, sem o qual não consegue sobreviver. Mediante isso, surgem fatores dificultadores dos esforços de desenvolvimento das organizações públicas, destacando-se a descontinuidade

administrativa, ausência de planejamento no treinamento, conformismo funcional, o despreparo gerencial e os feudos políticos.

De acordo com Bergamini (1980, p.122): "Desenvolver organizações é, antes de tudo, desenvolver pessoas". O que se verifica é que grande parte dos programas de desenvolvimento na administração pública é centrada no comportamento observável das pessoas, quando se necessita de um questionamento mais aprofundado sobre seus valores, crenças e visão de mundo – conscientes ou inconscientes.

2.3 ENDOMARKETING E EMPOWERMENT⁴

O *Endomarketing* busca adaptação às estratégias e elementos do marketing tradicional, normalmente utilizado pelas empresas para abordagens ao mercado, para uso em ambiente interno das organizações.

O *Endomarketing* surge como elemento de ligação entre o cliente, o produto e o empregado. E “vender” um produto, uma ideia, um posicionamento de marketing para o funcionário passa a ser tão importante quanto para o cliente. Significa torná-lo aliado no negócio, responsável pelo sucesso da corporação e igualmente preocupado com o seu desempenho.

Segundo Bekin (2004, p. 3)

O *Endomarketing* consiste em ações de marketing dirigidas para o público interno da empresa ou organização. Sua finalidade é promover entre os funcionários e os departamentos os valores destinados a servir o cliente ou, dependendo do caso, o consumidor. Essa noção de cliente, por sua vez, transfere-se para o tratamento dado aos funcionários comprometidos de modo integral com os objetivos da empresa por meio do *endomarketing* e pressupõe o trabalho em equipe, em um contexto marcado pela cooperação e pela integração dos vários setores da organização.

Matos *apud* Pinhati (2004, p. 60) salienta que,

O *endomarketing* é apontado por especialista da administração moderna como um dos principais diferenciais competitivos que transforma colaboradores e os funcionários da empresa nos principais criadores da imagem institucional de uma organização saudável e bem sucedida.

⁴ Embora esses conceitos sejam adotados em maior escala por organizações privadas, em algumas instituições públicas existe uma crescente utilização em suas atividades.

Assim, o *Endomarketing* deve partir de três premissas básicas:

- Estar num mercado orientado para o cliente, que só pode ser conquistado com serviços excelentes;
- Funcionários têm expectativas, são um ativo valioso e constituem o primeiro mercado para a organização. Eles devem ser tratados como clientes e valorizados como pessoas. Isso evita descontentamento por parte dos mesmos e acarreta benefícios à empresa;
- Excelência de serviços para os clientes e gerenciamento de recursos humanos significa envolver e comprometer os funcionários com os objetivos e decisões da empresa.

Essa nova abordagem expande a visão acerca do que representa um programa de marketing, que envolve todo o pessoal dentro da organização. O foco é o cliente interno, e é preciso a união de todos para satisfação desse cliente, que deve preceder o público externo.

Outro conceito que foca os funcionários é o *Empowerment*. Esta abordagem é uma via que permite melhorar a qualidade, a produtividade e, conseqüentemente, o serviço prestado aos clientes.

Segundo Rocha e Christensen (1999, p.91), um dos exemplos de aplicação do *empowerment* são os “Círculos de Qualidade”, onde pequenas equipes de funcionários são chamadas a fazer sugestões, participar do planejamento, estabelecer metas e a assumir a responsabilidade por seus processos de trabalho e resultados obtidos.

O objetivo é descentralizar poderes na cadeia hierárquica de uma empresa, conferindo autonomia aos funcionários de modo que eles se mostrem aptos a diagnosticar, analisar e propor soluções no dia-a-dia.

Segundo Lovelock e Wright (2003, p. 340),

A participação na elaboração dos fluxogramas para processos específicos ajuda os funcionários a obterem um entendimento mais claro de seus papéis e responsabilidade e faz com que se sintam parte de uma equipe responsável pela implementação de uma visão comum do serviço.

Esses dois conceitos – *endomarketing* e *empowerment* – tratam, especificamente, de estabelecer um novo posicionamento na empresa e ou organização: o de priorizar e valorizar a atuação dos funcionários, motivando-os e estimulando sua capacidade profissional. Os resultados são positivos, visto que os funcionários integram-se à empresa de forma sólida e oferecem serviços de qualidade, gerando maior produtividade.

3. MINISTÉRIO PÚBLICO

3.1 EVOLUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Nas últimas décadas, o espaço jurídico-político brasileiro obteve uma progressiva expansão em sua área. As instituições do sistema de justiça, seus agentes e procedimentos potencializaram suas ações, seguindo as diretrizes de um processo histórico que alterou as relações entre Estado e sociedade civil nas democracias modernas (Tate; Vallinder, 1995). De um lado, os “novos” meios instrumentais do direito ampliaram possibilidades de participação, influência e intervenção dos cidadãos sobre as arenas públicas; de outro, transformações nas atribuições de instituições do sistema de justiça e o surgimento de mecanismos que possibilitaram uma atuação mais “ativa” dos “agentes da lei” alteraram os padrões de interação entre os órgãos estatais. Com isso, a produção acadêmica, que possui como objeto central de análise o Ministério Público, tem crescido.

Para Soares (2009, p.2):

[...] a expansão do campo jurídico e o surgimento dos direitos metaindividuais no Brasil confundem-se, por sua vez, com as mudanças institucionais por que passou o Ministério Público. Desde o início da década de 1980, a instituição assumiu “novas” atribuições que transformaram-na de um órgão atrelado funcionalmente ao Poder Executivo e responsável pela defesa de seus interesses em um ente público especializado na defesa da legalidade e dos direitos metaindividuais, o que muitas vezes o leva a se opor ao próprio poder público. Tornou-se lugar comum referir-se ao Ministério Público como uma espécie de “defensor da sociedade”. Para tanto, isto é, para mediar conflitos de dimensões sociais, seus membros são legitimados a propor ações judiciais e extrajudiciais – que são postas em prática principalmente através dos instrumentos Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta.

A Constituição Republicana de 1988 classificou o Ministério Público em seu artigo 127 como instituição permanente, autônoma e independente, essencial à função jurisdicional com a incumbência de defender a ordem jurídica, o regime democrático e interesses sociais e individuais indisponíveis (BRASIL, 1988). Contudo, para o Ministério Público atingir seu atual *status* conferido pela Constituição Brasileira, ele teve que passar por uma série de evoluções ao longo de sua história.

Várias são as teorias sobre a origem do Ministério Público. Alguns autores consideram que o órgão surgiu há mais de quatro mil anos, no Egito antigo, conforme explicita Souza (2003):

[...] representada pelos *magiai* (procurador do rei), existia uma classe de agentes públicos com atribuições no domínio da repressão penal, com liberdade para castigar pessoas rebeldes, reprimir os mentirosos e os violentos, protegendo os cidadãos pacíficos, formalizando acusações, utilizando-se das normas existentes e participando das diligências probatórias necessárias à busca da verdade. Atuavam também na defesa de algumas classes de pessoas mais frágeis, como órfãos e viúvas. Os *magiai* eram tratados como verdadeiros olhos e língua do Rei, do Faraó.

Outros consideram a Antiguidade clássica (Grécia e Roma) como o berço da instituição, embora Sauwen Filho *apud* Souza (2003) ressalte:

[...] Cumpre ainda esclarecer que a democracia grega não foi criada para levar o povo ao poder, como pode sugerir a etimologia da palavra, mas para evitar que surgisse uma nova tirania, (...) Por isso os gregos inventaram o ostracismo, instituição marcadamente arbitrária que permitia à sociedade afastar de seu convívio, enviando para fora do país, todo aquele que por sua popularidade e carisma pudesse vir a se tornar um ditador. (...) Em tal contexto político, seria realmente difícil surgir uma instituição com as características do Ministério Público.

Na Roma Antiga, os censores, os *questores*, o *fisci advocatum*, o *defensor civitatis*, os *procuratores caesaris*, o *praetor fiscalis*, os *irenarcha*, os *praefectus urbis*, os *praesides*, os *curiosi*, os *frumentarii* e os *stationarii*, também são indicados como precursores do Ministério Público, embora, de acordo com Souza (2003), os seis últimos eram responsáveis pela manutenção da ordem pública. Eram uma espécie de policiais romanos, não se subsumindo corretamente na atual configuração ministerial. O maior posto era o do *irenarcha*, oficial superior aos demais. Os *curiosi* eram uma espécie de ouvidores itinerantes, que traziam ao imperador as reclamações de abusos ocorridos nas províncias. Os *stationarii* realizavam a mesma função, de forma fixa. Os *censores* eram observadores da conduta moral dos romanos, em busca de algo que fosse passível de repreensões. Os *questores* investigavam crimes de homicídio e recebiam e guardavam multas em nome do Império Romano. Eram muito valorizados e respeitados. Por sua vez, ao *defensor*

civitatis, escolhido entre seus pares, cabia defender as classes inferiores de possíveis abusos de autoridades. Enfim, os *fisci advocatum*, os *procuratores caesaris* e o *praetor fiscalis*, eram funcionários que geriam os bens e receitas imperiais. Confiscavam o patrimônio de romanos condenados, possuindo competência para a persecução criminal em nome do Império Romano.

Outros autores remontam à Idade Média para explicar sua origem. Divergências à parte, existe um consenso em considerar a Ordenança de 25 de março de 1302, de Felipe IV, o Belo, rei da França, como sendo a origem mais provável do Ministério Público, conforme expõe Mazzilli (2005, p.3). O rei reuniu em uma única instituição seus procuradores e advogados, encarregados respectivamente, da administração dos seus bens pessoais e da defesa de seus interesses privados em juízo. Posteriormente, a instituição deixou de resguardar apenas os interesses privados do soberano, passando a exercer funções de interesse do próprio Estado.

Concomitantemente à origem da instituição, o surgimento da expressão “Ministério Público” também foi ponto de divergência entre os doutrinadores. Vellani *apud* Mazzilli (2005, p. 4-5) afirma que a expressão nasceu quase inadvertidamente na prática, no momento em que o adjetivo público uniu-se quase por força natural às ações dos procuradores e advogados do rei.

Para Ribeiro (2003, p.19), “a expressão *publico ministerium* surgiu entre os romanos em oposição a *ministério sagrado*” para diferenciar “o conjunto de atividades da *res-publica* exercidas pelos ministros públicos, daquelas exercidas pelos ministros da Igreja”. No contexto etimológico, ele aponta que a origem da expressão surgiu com a palavra latina *ministerium*, derivada de *minister* (criado, servo, servidor) que, integrada pelo radical *minus* (menos), resultou no “conjunto das funções dos subordinados, dos subalternos, dos inferiores.”

Em contrapartida, Mazzilli (2005, p.5) destaca que “a palavra ‘ministério’ procede do vocábulo latino ‘manus’ e dos derivados ministrar, ministro, administrar”, indicando os agentes do rei (*les gens du roi*) ou a mão do rei.

Vencidos os percalços de desenvolvimento da instituição, o atual texto constitucional conferiu ao Ministério Público o *status* de um órgão independente e desvinculado dos Três Poderes. Tamanha importância foi dada à instituição que alguns autores

chegam a considerar o Ministério Público o quarto poder, como afirma Alfredo Valadão *apud* Ribeiro (2003, p. 41-42):

[...] 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.

O fato de o Ministério Público não ser inscrito como o quarto poder “não o torna desarmônico, dependente, nem privado. Tampouco deixa que a defesa da sociedade, na promoção da ação penal pública, se transforme em vingança privada”, aponta Ribeiro (2003, p.44).

Ao comentar sobre a evolução lenta e progressiva da instituição, Paes (2003, p.47) destaca que o Ministério Público:

[...] experimentou uma evolução gradual: de uma instituição criada para sustentar os arbítrios autocráticos de monarcas medievais, se transformou, lenta, mas inexoravelmente, em um baluarte da democracia, como uma conseqüência lógica da transformação de mentalidade política dos povos. [...] seria evidentemente temerário e até mesmo ingênuo admitir que o Ministério Público tenha sido, desde sua criação em 1302, um órgão de defesa da sociedade, guardião dos direitos indisponíveis dos cidadãos. A mentalidade da época, o regime marcadamente autocrático prevalente de então e o estágio da civilização europeia ao despontar o século XIV impediram o estabelecimento de qualquer intento nesse sentido. Cidadania e direitos do cidadão eram coisas impensáveis no mundo de então.

Finalmente, a ação do tempo e os ventos do liberalismo elevaram o Ministério Público, com as características que hoje ostenta, à posição de guardião da legalidade, esteio da democracia e defensor dos direitos indisponíveis dos cidadãos.

Criado e desenvolvido na França, transformado pela evolução da sociedade e pelo fortalecimento dos ideais democráticos, o Ministério Público penetrou em quase todas as legislações europeias, e também na portuguesa e, por ela mediante as Ordenações, chegou até a brasileira onde alcançou sua plenitude com a República.

Como parte de sua evolução histórica, afirma Ribeiro (2003, p.47), a instituição adquiriu função de defensor do interesse público:

[...] sinônimo de interesse geral da sociedade, de interesse do Estado enquanto comunidade politicamente organizada, do Estado como expressão suprema da organização ético-jurídica da sociedade. Interesse público é, pois, o interesse geral, impessoal, que a todos concerne diretamente e não somente ao *Estado-enquanto-Poder*, como sujeito de

direitos e obrigações voltado para o desempenho das atividades que lhe são peculiares. E por ser de todos, o interesse público não é de ninguém em particular [...]

No Brasil, os primeiros esboços do Ministério Público surgiram diretamente do velho direito lusitano, que vigorou aqui no país nos períodos colonial, imperial e no início da República. De acordo com Marques (1990, p.10), “a instituição nasceu ligada ao Poder Executivo, sendo que o primeiro decreto que regula a sua atuação é o de nº 120 de 21 de janeiro de 1843”. Segundo ele, “o Ministério Público foi desconhecido pela constituição imperial de 1824 e pela primeira constituição republicana de 1891”.

O primeiro texto que introduziu, no Brasil, a expressão “Ministério Público”, segundo Mazzilli (2005), encontra-se no art. 18 do Regimento das Relações do Império, de 2 de maio de 1847. O Ministério Público brasileiro, no entanto, foi oficialmente reconhecido como instituição através do Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, editado por Campos Sales, enquanto Ministro da Justiça do Governo Provisório. Contudo, foi somente na Constituição de 1934 que ele recebeu tratamento de instituição, ao ser incluído dentro do capítulo Dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais.

Até obter sua posição na atual Constituição, o Ministério Público oscilou entre avanços e retrocessos nas Constituições anteriores. Na de 1937, o Ministério Público retornou ao Poder Judiciário, como era no sistema da Constituição de 1891. Restituída a democracia, a Constituição de 1946 conferiu outra vez perfil constitucional à instituição do Ministério Público, que passou a aparecer em um título próprio, destacado dos demais Poderes. A Constituição de 1967 incluiu o Ministério Público no capítulo concernente ao Poder Judiciário e na Constituição de 1969 (Emenda Constitucional nº 1) ele passou a integrar uma Seção do Capítulo do Poder Executivo.

Com o advento da Constituição de 1988, que passou por oito documentos prévios, o Ministério Público obteve inúmeras conquistas, sendo uma delas seu desvinculamento dos capítulos do Poder Judiciário (vinculação que ocorreu nas Constituições de 1891, de 1937 e de 1967), do Poder Executivo (como na Constituição de 1969) e até mesmo do Poder Legislativo; passando a constar em capítulo próprio, *Das funções essenciais à Justiça*, sob o título *Da organização dos Poderes*, como expõe Ribeiro (2003). Ele foi estruturado em dois ramos: *Ministério*

Público da União (Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios) e *Ministério Público dos Estados*.

Conforme destaca Mazzilli (2005), as principais funções e atribuições conferidas pela Constituição de 1988 ao Ministério Público foram: a defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis, difusos e coletivos; a promoção privativa da ação penal pública; a promoção do inquérito civil e da ação civil pública; a promoção da ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e Estados; o controle externo da atividade policial; o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionais, entre outras.

3.2 ASPECTOS INSTITUCIONAIS

O papel do Ministério Público não é apenas o de guardião da lei, sua missão abrange a guarda e defesa dos direitos humanos, da justiça, moralidade, proteção ao patrimônio público e social, segurança, saúde, educação, o combate à impunidade, à corrupção, ao abuso do poder econômico, político e da própria administração pública, configurando-o como um verdadeiro defensor da sociedade e do Estado Democrático de Direito.

Para Souza (2005), devido ao seu papel de fiscalização e salvaguarda dos princípios e interesses fundamentais da sociedade, o Ministério Público é funcionalmente independente dos Três Poderes. Isso garante à instituição uma liberdade de intervenção, haja vista que a Constituição Federal reserva a ela uma Seção específica, no Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, conforme o esquema a seguir:

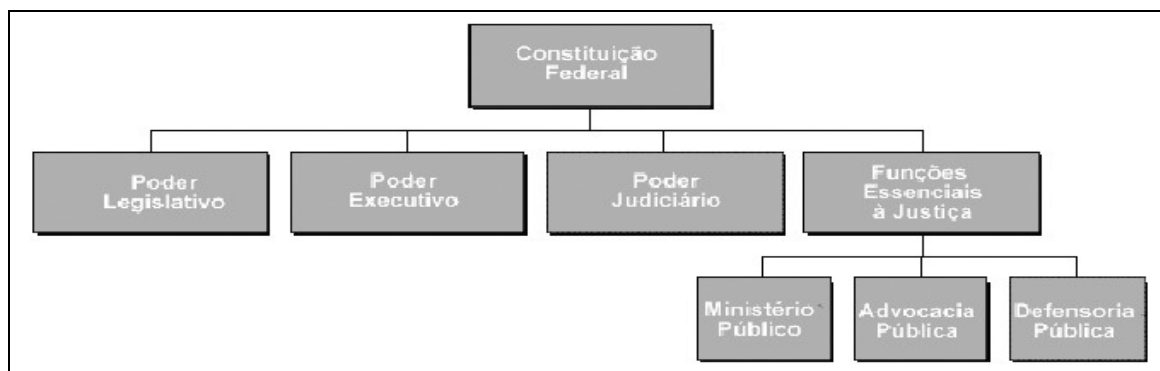


Figura 1 – Organograma da Constituição Federal
Fonte: Souza, 2005.

A missão de futuro do Ministério Público visa construir o Estado Social e Democrático de Direito e a defesa da cidadania, em busca da construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Para o atendimento das demandas de todo o território nacional, nas mais diversas questões e instâncias judiciais, o Ministério Público está estruturado da seguinte forma: uma primeira divisão do Ministério Público o separa em Ministério Público Estadual e Ministério Público da União - MPU. No primeiro caso, a estrutura é mantida pelos Estados, no segundo, pela União. Assim, de acordo com o art. 128 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o Ministério Público abrange:

- 1- O Ministério Público da União, que compreende:
 - a) O Ministério Público Federal (atua nos assuntos de âmbito federal);
 - b) O Ministério Público do Trabalho (atua nos assuntos trabalhistas);
 - c) O Ministério Público Militar (atua junto à Justiça Militar Federal);
 - d) O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (atua no Distrito Federal e nos Territórios).
- 2 - Os Ministérios Públicos dos Estados da Federação (atuam nos assuntos de âmbito estadual)

A estrutura organizacional do Ministério Público compreende a primeira e a segunda instância, as quais funcionam através do preenchimento dos cargos de

Procuradores e Promotores de Justiça, além do quadro de funcionários que integram as atividades meio. Os Procuradores exercem suas funções nas Procuradorias Cível, Criminal, Especial, Recursal e junto ao Tribunal de Contas, e ainda desempenham outras atividades autônomas, próprias dos Cargos de Procuradores de Justiça, como, por exemplo, a de Procurador-Geral de Justiça, Corregedor-Geral do MPES, membros do Conselho Superior do MPES e do Colégio de Procuradores de Justiça.

Os cargos de Promotor de Justiça estão distribuídos nas 1ª, 2ª e 3ª instâncias, levando-se em consideração o número de habitantes existentes na Comarca e o número de processos. Os Promotores de Justiça exercem seus cargos nas promotorias Criminais, Cíveis, da Cidadania, do Meio Ambiente, da Criança e do Adolescente, do Patrimônio Público, podendo, no município, ter um ou mais Promotores de Justiça (SOUZA, 2005).

Além disso, a Constituição estabeleceu a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional como princípios institucionais do Ministério Público. Ela assegurou autonomia funcional, administrativa e financeira à instituição, embora esta última não seja mencionada na Constituição. Os membros do Ministério Público (Promotores e Procuradores de Justiça) foram submetidos às mesmas garantias dos magistrados.

4. ESTUDO DE CASO: PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – PGJ-ES

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO

A Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Espírito Santo – PGJ-ES, objeto do presente estudo, é o órgão executivo do Ministério Público Estadual, sendo, portanto, responsável pelo gerenciamento geral da instituição.

Conforme foi abordado no item anterior, o Ministério Público Estadual possui independência funcional e administrativa para organizar e gerir suas funções de forma independente, assegurando a imparcialidade e a justiça social. A independência funcional não significa que ele atua de forma isolada. Todas as suas funções são desenvolvidas de forma sistêmica com os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo.

De acordo com o Ministério Público do Estado do Espírito Santo - MPES, suas funções básicas são:

[...] Garantir a cidadania, assegurando o respeito e o exercício dos direitos individuais e coletivos, através da fiscalização do cumprimento da lei no âmbito do Estado e dos Municípios, além de: promover a ação penal pública; zelar pela efetiva prestação dos serviços públicos; promover o inquérito civil e a ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, e dos interesses difusos e coletivos; promover ação de inconstitucionalidade de leis e atos normativos estaduais e municipais; expedir notificações e requisitar informações e documentos para a instrução de procedimentos; efetuar o controle externo da atividade policial; defender judicialmente os direitos e interesses da população; fiscalizar os estabelecimentos penais e os que abrigam menores, idosos, incapazes e pessoas portadoras de deficiência; acompanhar e fiscalizar o funcionamento das Fundações; apurar e dar andamento às representações por violação de direitos humanos ou sociais decorrentes de abuso de poder econômico ou administrativo, dentre outras atribuições constitucionais (MPES, 2010).

A atuação do MPES está presente em todo o território estadual, atendendo de forma personalizada a cada comunidade, através das Promotorias de Justiça presentes em todas as Comarcas. Seu trabalho é fundamentado nas leis e nos atos normativos vigentes, e nas orientações estabelecidas pelos seus Colegiados e pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

As diretrizes que balizam tais atuações e determinam as funções básicas são estabelecidas pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público—LF nº 8.625/93 e pela Lei Orgânica-LCE nº 95/97, que traçaram como diretrizes prioritárias:

- o combate ao crime organizado;
- a defesa do meio ambiente;
- a defesa do patrimônio público com combate permanente à improbidade administrativa;
- a defesa dos direitos da criança e do adolescente, dos idosos, das pessoas portadoras de deficiência e dos grupos discriminados;
- a atuação pró-ativa, prevendo e agindo antes dos acontecimentos;
- transparência administrativa e institucional.

A Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (Lei Complementar nº 95, de 28 de janeiro de 1997), em seu Artigo 3º, explicita que o Ministério Público compreende:

- I - os Órgãos de Administração Superior;
- II - os Órgãos de Administração;
- III - os Órgãos de Execução;
- IV - os Órgãos Auxiliares.

A figura 2, a seguir, demonstra através do organograma como é composta a hierarquia dos supracitados órgãos alocados no Ministério Público Estadual.

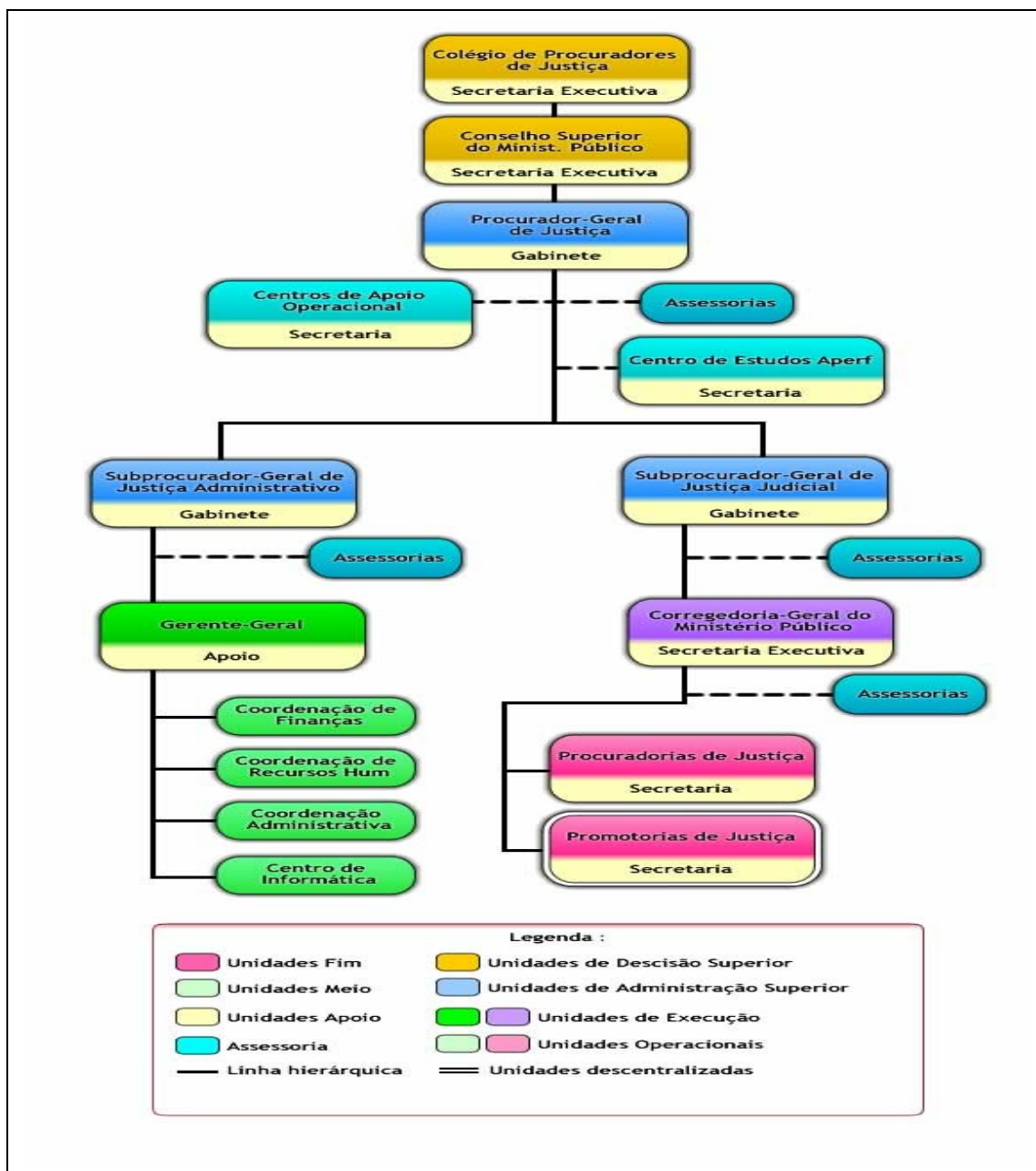


Figura 2 – Organograma do MPES
 Fonte: MPES, 2010

Neste âmbito, a Procuradoria-Geral de Justiça está alocada entre os órgãos de Administração Superior, juntamente com as Subprocuradorias-Gerais de Justiça Administrativo, Judicial e Institucional, esta última criada através da Resolução 011/2008.

O Artigo 8º da mesma lei conceitua a Procuradoria-Geral de Justiça como órgão executivo do Ministério Público, sendo-lhe administrativamente subordinados os órgãos de administração e auxiliares.

O MPES tem por chefe o Procurador-Geral de Justiça, nomeado pelo Governador do Estado, para mandato de dois anos. Segundo o Artigo 10, compete ao Procurador-Geral de Justiça, dentre outras:

I - exercer a direção superior da administração e a chefia do Ministério Público;

II - representar, judicial e extrajudicialmente, o Ministério Público;

III - convocar, integrar e presidir o Colégio de Procuradores de Justiça e o Conselho Superior do Ministério Público;

IV - submeter ao Colégio de Procuradores de Justiça as propostas de criação, extinção ou modificação de cargos das carreiras do Ministério Público e administrativa, cargos de confiança e funções gratificadas, assim como as de orçamento anual;

V - propor ao Colégio de Procuradores de Justiça a criação ou extinção de seus órgãos, bem como modificações da estruturação desses ou de suas atribuições;

VI - encaminhar ao Poder Legislativo os projetos de lei de iniciativa do Ministério Público;

VII - praticar atos e decidir questões relativas à administração geral, financeira, orçamentária, patrimonial, operacional, e do pessoal ativo e inativo do Ministério Público;

VIII - prover, em caráter originário, dando, inclusive, posse e exercício aos nomeados, ou promovidos, e atendendo, ainda, as demais formas de provimento derivado, os cargos das carreiras do Ministério Público e administrativa;

IX - celebrar convênios com a União, Estado, Município ou com qualquer Instituição Pública ou Privada;

X - nomear o Corregedor-Geral eleito pelo Colégio de Procuradores de Justiça, bem como seu suplente;

XI - editar atos de aposentadoria, exoneração e outros que importem em vacância de cargos das carreiras do Ministério Público e administrativa;

XII - expedir atos de regulamentação interna, inclusive sobre cargos de confiança e funções gratificadas;

XIII - prover os cargos de confiança e as funções gratificadas.

4.2 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Segundo Rauen (1999, p. 141), este item é a parte que apresenta os resultados obtidos na pesquisa e analisa-os sob o crivo dos objetivos e/ou das hipóteses. Assim, a apresentação dos dados é a evidência das conclusões e a interpretação consiste no contrabalanço dos dados com a teoria.

O objetivo da análise é resumir as observações, de forma que estas permitam respostas às perguntas da pesquisa, de acordo com Selltizz *et al. apud* Rauen (1999, p. 122).

A Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Espírito Santo (PGJ-ES) é um órgão executivo das funções do Ministério Público que pratica atos de gestão administrativa e gerencia a execução das deliberações do Colegiado. Seu quadro de pessoal é composto por Procuradores e Promotores de Justiça, servidores públicos efetivos e comissionados, funcionários terceirizados e estagiários.

O presente estudo de caso consiste na análise dos aspectos interdependentes que determinam a cultura organizacional da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Espírito Santo: dimensão material, psicossocial e ideológica, conforme propõe Moscovici (2004).

Dimensão Material

O primeiro fator de percepção da cultura organizacional é sua dimensão material, ou seja, seus aspectos visíveis. Refere-se à relação das pessoas com seu ambiente físico, compreendendo a estrutura da organização de trabalho, recursos, materiais e tecnologia, ou seja, toda a parte física da instituição, como a localização e a arquitetura do imóvel, a frota de veículos, os móveis, os equipamentos e até mesmo as vestimentas de seus integrantes, que transmitem mensagens sobre o órgão para seus colaboradores e para a sociedade.

A Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Espírito Santo está situada num edifício localizado na Enseada do Suá, bairro nobre da capital do Estado, apresentando uma estrutura física e tecnológica bastante sofisticada, conforme retrata a figura 3 a seguir:



Figura 3 – Fachada do MPES
Fonte: MPES, 2010.

Nas figuras 4 e 5, a seguir, pode-se observar que, devido à natureza do órgão, o modo de vestir dos seus integrantes requer formalidade e quanto maior o nível hierárquico do cargo, mais formais são as vestimentas. Portanto, o modo de vestir das pessoas da organização é um indicador de *status* e de poder.



Figura 4 – Vestimentas dos Procuradores de Justiça
Fonte: MPES, 2010.



Figura 5 – Vestimenta dos servidores do MPES
Fonte: MPES, 2010.

A PGJ-ES dispõe de uma frota de veículos, entre os quais há disponíveis veículos sofisticados para os Procuradores de Justiça; para os Promotores de Justiça há disponíveis veículos um pouco menos sofisticados; e para atendimento das demandas administrativas são utilizados veículos mais populares.

Os motoristas trabalham devidamente uniformizados de acordo com a formalidade exigida pelo órgão, sendo eles sujeitos a advertência em caso de descumprimento das normas de vestimentas e conduta. A formalidade exige uso de terno completo (sapato encerado, camisa branca, calça preta, gravata), boa aparência (cabelo baixo, barba feita, unhas limpas) e comportamento distinto. O uniforme é repostado a cada seis meses pelo próprio órgão. A figura 6 a seguir exemplifica essas exigências.



Figura 6 - Veículo e motorista padrão do MPES
Fonte: MPES, 2010.

O edifício sede da PGJ-ES tem uma estrutura física de 11 andares, sendo que a sala do seu chefe maior, o Procurador-Geral de Justiça, localiza-se no último andar. O tamanho das dependências destinadas a cada membro da PGJ-ES, a distribuição dessas salas no edifício, sua vista panorâmica, a quantidade e a disposição dos objetos nos ambientes, a qualidade da mobília e o luxo do ambiente estão diretamente ligados à importância do ocupante.

Considerando os fatores relacionados, conclui-se que a dimensão material da PGJ-ES transmite a imagem de que os integrantes da instituição trabalham com seriedade, tomam decisões que exigem sigilo e aspiram *status* elevado.

Dimensão Psicossocial

O segundo fator de percepção da cultura organizacional é sua dimensão psicossocial, ou seja, as relações interpessoais no seu aspecto formal e informal. Desta maneira, visualiza as relações das pessoas entre si, abrangendo a estrutura funcional e de poder, por meio das relações formais prescritas e das informais emergentes. Toda estrutura funcional e de poder da Instituição, como a distribuição dos cargos e relações hierárquicas transmitem mensagens sobre o órgão para seus colaboradores e para a sociedade.

De acordo com a metodologia de observação utilizada, constata-se que o relacionamento entre as pessoas é superficial e de desconfiança mútua. A indicação política se sobrepõe à competência pessoal, gerando distorções salariais, insatisfação e acúmulo de serviço.

Robin (2002, p.499) descreve algumas características básicas, as quais mostram a essência da cultura de uma organização. Neste trabalho destacaremos três delas:

- **Orientação para as pessoas** aborda o grau em que as decisões dos dirigentes levam o feito dos resultados sobre as pessoas dentro da organização. Na PGJ-ES esta é considerada elevada no que diz respeito aos membros da instituição (Promotores e Procuradores de Justiça) e baixa no que diz respeito aos demais integrantes, haja vista que a PGJ-ES é um órgão público, possuindo uma hierarquia interna e suas decisões são tomadas verticalmente, vez por outra atendendo os servidores.

Uma das crenças vigentes na organização é expressa pela frase “São ordens do chefe”. Quando alguém diz essa frase, significa que a outra pessoa deve abandonar tudo o que estiver fazendo para dar prioridade total a essa nova incumbência. É certo que nem sempre é, de fato, ordem do chefe, ou pelo menos, a chefia nem sempre prioriza a urgência com que a pessoa a transmite. A chefia é sempre percebida como uma entidade distante e poderosa, vista com admiração e medo, sendo muitas vezes responsabilizada por diretrizes e ordens que não deu, produzindo efeitos que ela sequer sabe que estão ocorrendo.

- **Orientação para equipe** diz respeito ao grau em que as atividades de trabalho são organizadas mais em termos de equipes do que por indivíduos. No órgão pesquisado percebe-se carência no que tange à orientação para a equipe, sendo incipiente a motivação ou ação para o trabalho em equipe, tanto na área meio quanto na área fim. As poucas equipes que se formam, surgem de maneira independente, em oposição ao individualismo reinante na organização. O que é cumprido vem do costume, que acaba se sobrepondo à técnica.
- **Orientação para resultados** ressalta o grau em que os dirigentes focam os resultados mais que as técnicas e processo para o alcance deles. Na PGJ-ES, embora o foco da instituição esteja nos resultados, muitas vezes há dificuldades de se definir quais os resultados pretendidos. Uma das diferenças do serviço público para o serviço privado é que neste os empregados são estimulados a competir e a desenvolver posturas agressivas, visando atingir as metas estabelecidas, enquanto que no serviço público a competição é tida como ato de rebeldia e indisciplina, e as pessoas tendem a ser acomodadas porque são acuadas.

Dimensão ideológica

A dimensão ideológica enfatiza as relações das pessoas com os valores, normas, filosofia, arte e outros elementos afins, envolvendo a estrutura declarada e evidente, assim como a subjacente e não manifesta.

Neste aspecto, nota-se que nem sempre os membros (Promotores e Procuradores de Justiça), os servidores e a sociedade comungam da mesma percepção com relação à instituição. Alguns aspectos de sua cultura dominante são decorrentes da própria lei. Contudo, às vezes existem divergências dos valores centrais da organização, devido ao poder personalizado ser dominante.

Segundo Chiavenato (2004, p.236):

A burocracia baseia-se em rotinas e procedimentos, como meio de garantir que as pessoas façam exatamente aquilo que delas se espera. Como uma burocracia eficaz exige devoção estrita às normas e regulamentos, essa devoção às regras e regulamentos conduz à sua transformação em coisas absolutas: as regras e rotinas não mais são consideradas como relativas a um conjunto de objetivos, mas passam a ser absolutas. Com o tempo, as regras e as rotinas tornam-se sagradas para o funcionário. Essa superconformidade às regras, aos regulamentos, às rotinas e procedimentos conduz a uma rigidez no comportamento da burocracia: o funcionário passa a fazer o estritamente contido nas normas, nas regras, nos regulamentos, nas rotinas e procedimentos impostos pela organização. Esta perde a sua flexibilidade, pois o funcionário restringe-se ao desempenho mínimo. Perde iniciativa, criatividade e inovação.

Por se tratar de um serviço público, as tarefas são, de certa forma, rotineiras e repetitivas, sendo raro o aproveitamento de ideias dos servidores, que culturalmente estão vinculados ao cumprimento do que consta nos manuais, no regimento interno e nas leis. Os servidores não são estimulados a serem inovadores e a assumirem riscos; ao contrário, são orientados a serem repetidores de procedimentos e a cumprir ordens sem questionar, pois o questionamento pode ser interpretado como falta de respeito.

As tarefas executadas na instituição exigem um elevado grau de precisão, análise e atenção aos detalhes. Cobra-se eficiência dos membros e servidores, embora praticamente não existam diretrizes e políticas claras orientando a forma de agir.

A administração da instituição muda a cada dois anos e sempre um novo perfil de gestão é adotado pelo novo administrador. Existe um discurso de modernização e crescimento da instituição compartilhado por todos os gestores, mas o que se vê no serviço público é um conservadorismo muito forte, como também ocorre no caso da PGJ-ES.

A instituição possui alguns rituais, ou seja, sequências repetitivas de atividades que expressam e reforçam os valores fundamentais da organização, tais como

fornecimento de lanche para seus integrantes em horário estabelecido, horário de funcionamento da PGJ-ES (9h às 18h), registro diário de ponto para os servidores, através de sistema de leitura ótica do polegar, uso obrigatório do crachá, dentre outros.

Cada setor da PGJ-ES possui certos rituais, conforme explicitado abaixo:

- **Colégio de Procuradores de Justiça:**

- Na abertura das sessões, o presidente invoca a proteção de Deus e declara instalada a sessão;
- Em todas as sessões os membros do Colégio deverão trajar vestes talares;
- As sessões solenes têm início às 17 horas, conforme convocação mediante edital publicado no órgão oficial, com a execução do Hino Nacional, devendo cada membro do Colégio encontrar-se em seu respectivo assento;
- Nas sessões destinadas à posse e exercício dos Procuradores de Justiça, o empossando se adentrará no plenário do Colégio usando a beca apropriada e prestará o seguinte juramento:

“Prometo desempenhar com fidelidade os deveres de meu cargo, defendendo a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis da Sociedade, considerado todos seus segmentos, cumprindo e fazendo cumprir as Constituições Federal e Estadual e as Leis.”
- As sessões ordinárias, com início às 9 horas e encerramento às 11 horas, são realizadas, obrigatoriamente, nas primeiras e terceiras quartas-feiras de cada mês, independentemente de convocação. Ocorrendo feriado nessas datas, as sessões serão realizadas, preferencialmente, na primeira quarta-feira útil subsequente;
- As sessões extraordinárias do Colégio são convocadas pelo Presidente ou por proposta de um quarto de seus membros, para qualquer dia útil, e a hora designada na convocação, com especificação dos assuntos a serem deliberados.

- **Conselho Superior do MPES:**

- O Conselho se reúne em sessão ordinária, quinzenalmente, nas primeiras e terceiras quartas-feiras de cada mês, independentemente de convocação, com início às 11 horas e encerramento às 12 horas e 30 minutos, com a pauta previamente publicada no Diário Oficial. Quando o dia marcado para a realização de sessão ordinária coincidir com dia feriado, a sessão realizar-se-á na primeira quarta-feira subsequente, à mesma hora;
- A sessão extraordinária do Conselho é convocada pelo Presidente ou proposta por dois terços de seus membros, para qualquer dia útil, e a hora designada na convocação, com especificação dos assuntos a serem deliberados.

Além dos rituais, a linguagem é outro meio de transmitir os valores essenciais da organização às pessoas que nela trabalham. É uma forma de identificação da cultura da organização. Seus membros aceitam a cultura vigente ao aprenderem e preservarem a linguagem existente. É um instrumento de tradução da imagem institucional. Na Procuradoria-Geral de Justiça, ela faz a diferenciação entre membros e servidores. Portanto, pode-se dizer que existem dois tipos de linguagem na instituição: aquela utilizada pelos membros, que tem conotação jurídica e formal, termos em latim que são usados nos trabalhos jurídicos e nas sessões dos órgãos colegiados; e aquela usada pelos servidores, que é a coloquial. Usualmente, o tratamento dado ao Colégio é o de Colendo e para seus membros é o de Excelência.

A dimensão ideológica é reforçada pela imagem percebida pela sociedade, ou seja, por agentes externos. Em 2004, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP divulgou uma pesquisa sobre a imagem do Ministério Público junto à população. A pesquisa ocorreu entre os dias 7 e 11 de fevereiro de 2004 e envolveu duas mil entrevistas realizadas em cento e quarenta e cinco municípios das cinco regiões do país. O Ministério Público brasileiro foi considerado a quarta instituição com maior credibilidade, superada apenas pela Igreja Católica, Forças Armadas e Imprensa, como apresentado no gráfico a seguir. Esse resultado é bastante positivo para o Ministério Público, pois indica que a sociedade tem acompanhado e reconhecido o trabalho dos membros e servidores da instituição.

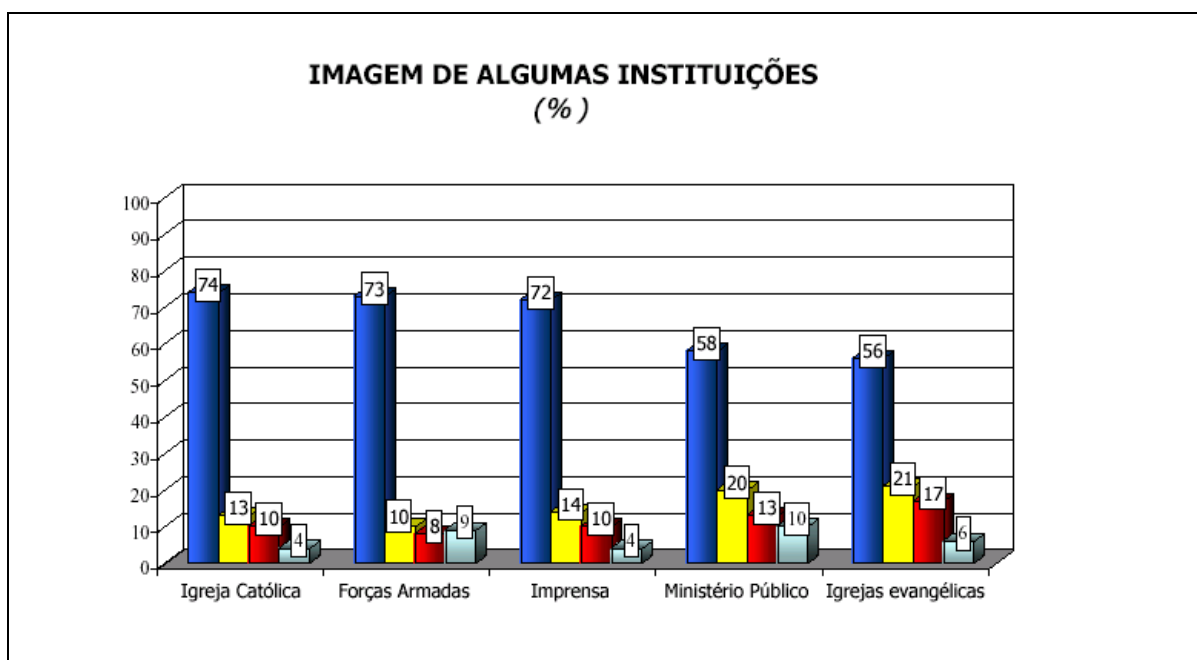


Figura 7 – Imagem de algumas instituições
Fonte: CONAMP, 2004.

Embora seja notório seu avanço, para Marques (1990, p.14), que considera o órgão como “filho dileto do estado de direito”, o Ministério Público “só tem condições de prosperar e progredir num regime democrático pleno que ainda não alcançamos”. Ele afirma que “jamais existirá sociedade realmente democrática se o Poder não provier do povo e se não tiver um Ministério Público forte e independente, incumbido de zelar pela efetiva aplicação da lei e de uma constituição legítima”.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo efetuar uma análise sobre a cultura organizacional da PGJ-ES. Constatou-se que a organização, devido a seus valores e composição hermética, ainda se depara com impasses em seu desenvolvimento, sejam eles processuais ou nas relações sociais entre os membros, servidores e sociedade em geral.

Tendo sido analisados os valores e rituais que compõem a cultura organizacional da PGJ-ES, observou-se por meio da avaliação descritiva das dimensões materiais, psicossociais e ideológicas um posicionamento conservador e individualista, que perpassa na contemporaneidade.

Outra deficiência percebida na análise é a ausência de uma gerência de processos, haja vista que na PGJ-ES há uma recorrente atuação por meio de tarefas, sem a preocupação de agregação processual. É importante destacar que processo é a integração por processos menores, interligados, que reúnem as ações necessárias à execução das diversas funções decorrentes da missão da organização. Uma organização gerenciada por processo tem, nele, o centro prático da ação e é a partir dele que se desenvolve toda a ação de planejamento, execução e controle.

O contexto atual das estruturas organizacionais enfoca as necessidades emergenciais de mudanças e, neste cenário, encontra-se a PGJ-ES. Pensar nesta reorganização estrutural é tocar primeiro na cultura que assenta o comportamento do servidor e demais membros da instituição.

As organizações são sistemas em constantes mudanças. Quando a cultura vigente passar a ser um entrave no desenvolvimento da organização, ela deve ser mudada.

O desafio é que a Cultura Organizacional deve deixar de ser apenas utilizada como instrumento para a melhoria da organização, por meio do aprimoramento de seus processos humanos, para ser utilizada também e, principalmente, como instrumento de vantagem competitiva.

As pessoas fazem o diferencial da melhoria do desempenho organizacional, a mudança de atitudes e a imagem da administração pública, com suporte de ações de *endomarketing* e *empowerment*. Nesse aspecto é importante dar oportunidade de

desenvolvimento humano e profissional, a autonomia para executar com responsabilidade as suas tarefas, e ser reconhecido por seu trabalho.

A cultura tende a se perpetuar, e só pode ser transformada por meio de um processo de construção social. Os projetos para mudanças e intervenções devem representar as aspirações da sociedade organizada, devem necessariamente abordar aspectos estruturais, normativos e focar os trabalhadores, com sensibilizações e com mecanismos que assegurem a continuidade dos projetos, pois só por meio das pessoas se transforma uma sociedade.

Desta forma, este trabalho procurou destacar, através de um estudo de caso, que para se obter uma mudança duradoura, não se deve tentar mudar as pessoas, mas sim, as restrições organizacionais que operam sobre elas.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Livia. **Cultura em empresas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.
- BARRETO, Alcyrus Vieira Pinto; HONORATO, Cezar de Freitas. **Manual de sobrevivência na selva acadêmica**. Rio de Janeiro: Objeto Direto, 1998.
- BEKIN, Saul Faigaus. **Conversando sobre Endomarketing**. São Paulo: Makron Books, 2004.
- BERGAMINI, C. W. **Desenvolvimento de recursos humanos**: uma estratégia de desenvolvimento organizacional. São Paulo: Atlas, 1980.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**: edição compacta. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- CONAMP. **Associação Nacional dos Membros do Ministério Público**. Pesquisa sobre a imagem do Ministério Público junto à população. São Paulo, 2004.
- CURY, A. **Organização e Métodos**: uma visão holística. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- FREITAS, Maria Ester de. **Cultura organizacional, formação, tipologias e impacto**. São Paulo: Makron Books, 1991.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- LOVELOCK, Christopher; WRIGHT, Lauren. **Serviços**: marketing e gestão. São Paulo: Saraiva, 2003.
- MARANHÃO Mauriti, MACIEIRA Maria Elisa Bastos. **O Processo Nosso de Cada Dia** – Modelagem de Processo de Trabalho. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.
- MARQUES, João Benedito de Azevedo. **Direito e Democracia**: o papel do Ministério Público. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1990.

MAZZILLI, Hugo N. **Ministério Público**. 3. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005.

MOSCOVICI, S. **Representações sociais**: Investigações em Psicologia Social. Petrópolis: Vozes, 2004.

MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. **Introdução**: Cultura Organizacional e Cultura Brasileira. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

MPES. Ministério Público do Estado do Espírito Santo. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.mpes.gov.br>>. Acesso em: 03 abr 2010.

OLIVEIRA, Marco A. **Como entender a Cultura Organizacional**. Coleção Empresas e Gerentes, n. 2. São Paulo: Nobel, 1988.

PAES, José Eduardo Sabo. **O Ministério Público na construção do estado democrático de Direito**. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

PINHATI, Raphael F.C. Rocha. **Comunicação Corporativa**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Publicidade e Propaganda). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2004.

RAUEN, Fábio José. **Elementos de iniciação à pesquisa**. Rio do Sul, SC: Nova Era, 1999.

RÉUS, Claudete. **Proposta para Implantação do Programa de Qualidade no Serviço Público – PQSP**. Secretaria de Estado da Administração e Previdência. Monografia apresenta ao curso de Gestão de Pessoas do Instituto de Ciências Sociais do Paraná. Curitiba, 2002.

RIBEIRO, Diaulas Costa. **Ministério Público**: dimensão constitucional e repercussão no processo penal. São Paulo: Saraiva, 2003.

ROBIN, Stepzzen P. **Comportamento Organizacional**. São Paulo: Prendice-Hall, 2002.

ROCHA, Ângela da; CHRISTENSEN, Carl. Marketing: **Teoria e prática no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SOARES, José Luiz de Oliveira. **Ministério Público, Meio Ambiente e Sociedade**. Grupo de Trabalho: Estado e Sociedade na Modernidade Atual. XIV

Congresso Brasileiro de Sociologia. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.

SOUZA, José Bonifácio de. **O que é o Ministério Público?** Aprovação. Santa Catarina, 2005.

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. **Ministério Público:** aspectos históricos. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4867>>. Elaborado em 12.2003.

SROUR, Rober Henry. **Poder, Cultura e Ética nas organizações:** O desafio das formas de gestão. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Campos, 2005.

TACHIZAWA, Takeshy. **Organizações Não Governamentais e Terceiro Setor - Criação de Ongs e Estratégias de Atuação.** São Paulo: Atlas, 2001.

TATE, Neal; VALLINDER, Torbjörn (orgs.). **The Global expansion of judicial power:** The Judicialization of Politics. New York: New York University Press, 1995.