

INSTITUCIONALIZAÇÃO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RN

INSTITUTIONALIZATION OF THE NEW PUBLIC MANAGEMENT IN THE *MINISTÉRIO PÚBLICO DO RN*

Jean Marcel Cunto

Mestre em Administração. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
E-mail: jeanmclima@gmail.com

Juliana Perez Ruggiro Jacobini

Mestranda em Administração. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
E-mail: jujacobini@yahoo.com.br

Miguel Eduardo Moreno Añez

Doutor em Administração. Professor Titular da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
E-mail: anez1957@yahoo.com.br

Patricia Whebber Souza de Oliveira

Doutora em Educação. Professora da Universidade Potiguar. E-mail: patriciawhebber.ufrn@gmail.com

Envio em: Fevereiro de 2014

Aceite em: Agosto de 2014

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo avaliar o processo de institucionalização das práticas da Nova Gestão Pública - NGP no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte - MPRN, assim como verificar os fatores favoráveis ou a resistência para consolidação desse processo. Para obtenção dos dados, foram realizadas análises documentais e de relatórios administrativos, além de entrevistas com atores integrantes da Administração Superior e gestores do MPRN. Os dados analisados e as informações obtidas junto aos entrevistados demonstram que a Instituição está em um processo de pré-institucionalização das diretrizes da NGP. Vários fatores internos favorecem esse processo, mas ainda existe a presença de focos de resistência à mudança e questões culturais que dificultam a consolidação e disseminação do processo de institucionalização.

Palavras-chave: Teoria Institucional. Institucionalização. Nova Gestão Pública.

ABSTRACT

This study aims to evaluate the process of institutionalization of the practices of New Public Management - NGP in the Ministério Público do Rio Grande do Norte - MPRN, and verify the favorable factors or resistance to consolidating this process. To obtain the data, it were analyzed documents, administrative reports, and interviews with members of the Senior Management and managers of MPRN. The data analyzed and the information obtained from respondents show that the institution is in a process of pre-institutionalization of NGP guidelines. Several internal factors favor this process, but there is still the presence of pockets of resistance to change and cultural issues that hinder the consolidation and dissemination of this process of institutionalization.

Key words: Institutional Theory. Institutionalization. New Public Management.

1 INTRODUÇÃO

As mudanças organizacionais e a capacidade de as organizações permanecerem em funcionamento e atendendo aos seus propósitos têm sido um campo que tem provocado muitas discussões. Diversas são as abordagens organizacionais que identificam os fatores os quais determinam se uma mudança organizacional pode ser bem-sucedida ou não, ou seja, identificam fatores motivadores e inibidores de determinada mudança organizacional.

As organizações públicas, em especial, possuem suas particularidades decorrentes de sua própria essência: atuam em nome do povo – em nome da sociedade e suas ações têm consequências para os indivíduos e para os grupos sociais. Todos que participam da administração pública tomam decisões com base em leis e normas.

Segundo Dussault (1992, p. 13),

[...] as organizações de serviços públicos dependem em maior grau do que as demais do ambiente sociopolítico: seu quadro de funcionamento é regulado externamente à organização. As organizações públicas podem ter autonomia na direção dos seus negócios, mas, inicialmente, seu mandato vem do governo, seus objetivos são fixados por uma autoridade externa.

Dentre as abordagens organizacionais, destaca-se a teoria institucional que considera a importância de fatores culturais no processo de mudança e, além disso, sugere que não são os aspectos técnicos, de maneira exclusiva, os fatores determinantes desse processo, mas sua conjugação com fatores institucionais, em especial, a busca por legitimidade (MEYER; ROWAN, 1991). Nesse diapasão, a questão orientadora deste estudo é identificar e analisar os fatores que influenciaram o processo de institucionalização das práticas da Nova Gestão Pública Brasileira no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte.

O estudo que originou este trabalho teve como base um levantamento de dados primários e secundários por meio de pesquisa exploratória em referências bibliográficas, documentais e em relatórios, projetos e atas de reuniões da Instituição. Realizou-se também uma pesquisa de campo com característica exploratório-descritiva em que o universo de pesquisa foi formado por gestores do MPRN que atuam diretamente com ferramentas relacionadas à Nova Gestão Pública, assim como integrantes da Administração Super-

rior. Para tanto, empregou-se a técnica da análise de conteúdo, cuja escolha se deve à aplicabilidade em texto e som e a propriedade de revelar aquilo que é dito, diretamente ou indiretamente, sobre determinado assunto entre uma amostra de indivíduos (PUGLI-SI; FRANCO, 2005; DELLAGNELO; SILVA, 2005).

2 TEORIA INSTITUCIONAL E INSTITUCIONALIZAÇÃO

São inúmeros os desafios enfrentados pelas organizações contemporâneas, a diversidade de atores envolvidos, a complexidade do ambiente e os múltiplos interesses tornam o processo de mudanças e transformações organizacionais um aspecto fundamental para consolidação das organizações.

Na esfera pública, a mudança institucional é dependente da demanda entre a capacidade de oferta ou de resposta, de modo que os atores ou agentes da mudança institucional são os dirigentes das organizações ou movimentos sociais, políticos, econômicos ou militares (CATALÁ, 2006). Nesse sentido, fica claro que a organização é fruto de uma complexa rede de relações e trocas entre o meio interno e o externo, e que esses fatores determinam o seu comportamento e a sua sobrevivência.

Versões iniciais da teoria institucional colocaram ênfase particular sobre o caráter legitimado das regras institucionais, mitos e crenças, moldando a realidade social, e sobre o processo pelo qual organizações tendem a se tornar impregnadas de valor e significado social (BERGER; LUCKMANN, 2005; SELZNICK, 1949, 1957). Estudos da institucionalização têm apresentado um conjunto de influências que os mesmos exercem sobre as características das organizações (MEYER; SCOTT; DEAL, 1983; SINGH; TUCKER; HOUSE, 1986) e sobre a mudança organizacional (TOLBERT; ZUCKER, 2006).

Essa perspectiva busca explicar os fenômenos organizacionais, por meio do entendimento do como e do por que as estruturas e processos organizacionais se tornam legitimados e suas consequências nos resultados alcançados (SELZNICK, 1996). Uma das abordagens sobre a teoria institucional e o processo de institucionalização foi apresentada por Oliver (1991), ao considerar que, uma vez que as normas e valores sociais se tornam um padrão de ação, as organizações reproduzem-se de modo contínuo. Portanto, perante a necessidade de estabelecer uma estratégia, as organizações podem aderi-los de modo não consciente. O

autor ainda considera que as organizações respondem às exigências institucionais de acordo com a sua capacidade interna. Nesse processo, o confronto entre a necessidade de manter a eficiência e a desejada conquista de legitimidade institucional se transforma em fonte de conflito nas organizações.

A teoria neo-institucional teve grande acolhida no campo de estudos organizacionais e tem sido utilizada para entender melhor outros temas. Conforme relatam Caldas e Fachin (2005), o institucionalismo tem sido muito utilizado para entender o processo de institucionalização e a sua aplicação nas organizações, como em programas de qualidade e em outros campos.

No esforço para obter, ou simplesmente manter a legitimidade, as organizações tendem a seguir processos isomórficos (DIMAGGIO; POWELL, 2005), ou seja, adotar mudanças, a partir de linhas de ação já definidas anteriormente, culturalmente aceitas pela sociedade, mesmo que lhes prejudique a eficiência. DiMaggio e Powell (2005) relatam que o isomorfismo institucional decorre de três mecanismos básicos, que podem operar ao mesmo tempo: o isomorfismo coercitivo, o qual surge diante de um mesmo contexto econômico, legal e político em que as organizações adotam estratégias similares; isomorfismo mimético, que é relacionado com a imitação de estratégias implantados pelos concorrentes; e ainda o isomorfismo normativo, que é relacionado com a crescente especialização dos membros e com o compartilhamento de normas e rotinas de trabalho.

Em primeiro lugar, estão as forças coercitivas do ambiente, tais como, as regulamentações governamentais e as expectativas culturais capazes de impor uniformidades às organizações. As regulamentações governamentais que, por exemplo, obrigam a destinar vagas reservadas para pessoas com deficiência e idosos.

Como Meyer e Rowan (1991) sugeriram, as organizações adotam formas que são institucionalizadas e legitimadas pelo Estado. Em algumas circunstâncias, a mudança organizacional é uma resposta direta ao mandato do governo: adotar novos controles de poluição, manter contabilidade não lucrativa modificam processos influenciados por legislações ambientais.

Nem todo o isomorfismo institucional deriva, entretanto, da autoridade coercitiva. A incerteza é uma poderosa força que encoraja imitação. Quando os objetivos são ambíguos ou quando o ambiente cria incerteza simbólica, as organizações se modelam em outras organizações. Em geral, quanto maior o nú-

mero de empregados ou consumidores servidos por uma organização, mais fortes as pressões sofridas por ela para fornecer programas e serviços oferecidos por outras organizações. Então, ou uma força de trabalho bem treinada ou uma ampla base de consumidor deve encorajar o isomorfismo mimético. Estudo feito por Redmond (2003) sobre inovação, difusão e mudança institucional mostra que as organizações não escolhem formas diferentes daquelas já instituídas. Ele afirma que a proporção de empresas que adota formas diferentes de inovação é muito pequena e que a maioria age conforme o ambiente institucional.

A terceira fonte de mudança organizacional isomórfica é normativa e se origina primariamente à profissionalização. Larson (1977) e Collins (1979), DiMaggio e Powell (2005) interpretam profissionalização como a luta coletiva dos membros de uma ocupação para definir condições e métodos de seus trabalhos e para estabelecer uma base cognitiva e legitimação para sua autonomia ocupacional.

A perspectiva institucional, em consequência, concebe o desenho organizacional não como um processo racional, e sim como processo derivado das pressões tanto externas como internas que, com o tempo, levam as organizações a se parecerem umas com as outras. De acordo com essa perspectiva, as escolhas estratégicas ou as intenções de controle seriam originadas na ordem institucional em que uma organização se vê imersa.

Em suma, a perspectiva institucional é uma estrutura determinística que coloca grande ênfase sobre as normas do ambiente e o peso da história da empresa para explicar as ações organizacionais (EISENHARDT, 1988).

2.1 O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

A institucionalização, apresentando-se como um conjunto de influências exercidas sobre as características das organizações e sobre a mudança organizacional, passou a ser tipificada como uma abordagem simbólico-interpretativa da construção social da realidade organizacional (BERGER; LUCKMANN, 2005). Portanto, busca explicar os fenômenos organizacionais por meio do entendimento do como e do por que estruturas e processos organizacionais se tornam legitimados e suas consequências nos resultados alcançados (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Tendo como base o conceito desenvolvido por Berger e Luckmann (2005), para instituição, resultado ou estágio final de um processo de institucionali-

zação, como uma tipificação de ações tornadas habituais por tipos específicos de atores, pode-se apontar que esse conceito implica reconhecer e aceitar que os significados atribuídos à ação tornada habitual generalizem-se, isto é, independentes de indivíduos específicos que desempenham a ação.

2.1.1 O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO SOB A ÓTICA DE TOLBERT E ZUCKER

Zucker (1991, p. 83) realizou um estudo cujo objetivo foi investigar o efeito de diferentes níveis de institucionalização em realidades construídas sobre persistência cultural, no entanto, adota uma terminologia diferente daquela adotada por Berger e Luckmann (2005) para caracterizar as diferentes etapas do processo de institucionalização. Enquanto esses autores tratam a primeira etapa como exteriorização, Zucker a trata como habitualização; a segunda etapa tem o mesmo tratamento – objetividade ou objetificação; e a terceira etapa é caracterizada por Berger e Luckmann (2005) como interiorização, enquanto Zucker (1991) trata como exterioridade. Embora sejam utilizados termos diferentes, o entendimento do processo de institucionalização é semelhante nesses dois estudos.

Para Tolbert e Zucker (1999, p. 206), dentro de um contexto organizacional, o processo de habitualização envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas ou conjuntos de problemas organizacionais específicos; além disso, corresponde à formalização de tais arranjos em políticas e procedimentos de uma dada organização, ou um conjunto de organizações que encontrem problemas iguais ou semelhantes. O resultado do processo de habitualização é o desenvolvimento de estruturas que pode ser classificado como um estágio de pré-institucionalização. Nesse sentido, diferentes organizações, de maneira independente, podem adotar semelhantes inovações como decorrência de estarem submetidas ao mesmo contexto organizacional.

Tal fato pode conduzir ao que Tolbert e Zucker (1999, p. 206) denominam de invenção simultânea, ou seja, diferentes empresas adotarem o mesmo processo de maneira simultânea; além disso, pode conduzir ao entendimento de isomorfismo ou imitação de DiMaggio e Powell (2005), o que significa que uma empresa adota soluções desenvolvidas por outras empresas em decorrência de um destes três fatores ou da combinação entre eles: 1) influência política e da necessidade de legitimização (coercitivo); 2) padro-

nização de respostas à incerteza (mimético); e 3) profissionalização (normativo).

O processo seguinte é a objetificação, a qual envolve o desenvolvimento de certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor da estrutura, e a crescente adoção pelas organizações com base nesse consenso, ou seja, assume um caráter mais permanente e disseminado (TOLBERT; ZUCKER, 1999). São identificadas por Tolbert e Zucker (1999, p. 207-208) duas fontes para esse consenso, as quais, embora sejam diferentes, podem estar relacionadas, a saber: 1) monitoramento interorganizacional – as organizações podem utilizar evidências colhidas diretamente de uma variedade de fontes para avaliar os riscos de adoção da nova estrutura, nesse sentido, a objetificação da estrutura é em parte, consequência do monitoramento que a organização faz dos competidores, e de esforços para aumentar sua competitividade relativa; 2) teorização – por meio do que é denominado ‘*champions*’, ou seja, conjunto de indivíduos com interesse material na estrutura (p. ex. consultores), os quais devem realizar duas grandes tarefas de teorização:

- (1) a definição de um problema organizacional genérico, o que inclui a especificação de um conjunto ou categoria de atores organizacionais caracterizados pelo problema; e
- (2) a justificação de um arranjo estrutural formal particular como a solução para o problema com bases lógicas ou empíricas (TOLBERT; ZUCKER, 1991, p. 208).

Nesse sentido, primeiramente, identifica-se um problema decorrente de insatisfação ou de fracasso organizacional, típico de um determinado campo organizacional, o qual possui reconhecimento público; em seguida, desenvolvem-se teorias que diagnosticuem as fontes de insatisfação ou de fracasso, de modo compatível com a apresentação de uma estrutura específica como solução ou tratamento (TOLBERT; ZUCKER, 1991).

Ao final desse processo, a estrutura adquire legitimidade cognitiva e normativa. Esse estágio é denominado por Tolbert e Zucker (1991, p. 209) como semi-institucionalização, havendo, entre as organizações adotantes de uma solução ou estrutura específica, uma heterogeneidade marcante, sendo que à medida que a teorização se desenvolve e se explicita, deve diminuir a variação na forma que as estruturas tomam em diferentes organizações. A institucionalização total ocorre com a etapa de sedimentação a qual repre-

sentam um processo que fundamentalmente se apoia na continuidade histórica da estrutura e, especialmente, em sua sobrevivência pelas várias gerações de membros da organização (TOLBERT; ZUCKER, 2006). Assim, envolve duas dimensões: 1) a propagação das estruturas para todos os indivíduos teorizados como adotantes; e 2) a perpetuação dessas mesmas estruturas ao longo de um tempo consideravelmente longo. Para que o processo de institucionalização seja total, é preciso que sejam identificados alguns fatores que afetam tanto a difusão quanto a conservação ao longo do tempo das estruturas. Nesse sentido, Tolbert e Zucker (1999) identificam três fatores principais, a saber: 1) impactos positivos – resultados demonstráveis associados à estrutura; 2) resistência de grupo – pessoas que são afetadas adversamente pela estrutura; e 3) defesa de grupo de interesse – pessoas que são favoráveis às mudanças na estrutura.

3 NOVA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

As transformações sofridas pela administração pública vêm sendo amplamente debatidas. As heranças patrimonialistas, as disfunções da burocracia permeiam as discussões em torno de um novo modelo de Gestão Pública, voltado para uma atuação do Estado eficiente, eficaz e efetiva em frente às crescentes demandas sociais.

A partir dos anos 1980, cristaliza-se um movimento de reforma administrativa iniciado na Inglaterra sob o comando da Ministra Margareth Thatcher e, posteriormente, nos Estados Unidos no governo de Ronald Regan.

Os elementos apontados como ativadores dessas ondas de *modernização* são a crise fiscal dos Estados, conforme nos afirmam os autores Pollitt e Bouckaert (2002a), como também a crescente competição territorial pelos investimentos privados e mão-de-obra qualificada, segundo Subirats e Quintana (2005), a disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnologia, a ascensão de valores pluralistas e neoliberais, consoante Kooiman (1993), e, ainda segundo o autor, a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades. Nesse cenário, apresentam-se modelos organizacionais alinhados à perspectiva de melhoria da gestão nas organizações.

No Brasil, esse movimento se inicia por meio da Reforma Gerencial do Estado Brasileiro, iniciado durante o primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso, com a construção do Plano Diretor de Reforma do

Aparelho do Estado, em 1995, que teve como objetivo superar as disfunções da gestão pública burocrática e tornar o Estado eficiente, mediante a inserção no universo estatal de valores e práticas da economia privada, como os conceitos de eficácia, criatividade, flexibilidade, foco no cliente e desempenho (ANDRIOLO, 2006).

No âmbito Federal, o segundo governo Fernando Henrique Cardoso é caracterizado por uma perda e falta de direcionamento da agenda da gestão pública; a partir daí os movimentos e inovações se tornaram mais presentes nos governos subnacionais (Pnafe, Promoex e Pnage); entretanto, é necessário ressaltar que após esse período dois programas de impactos nacionais foram implantados, voltados especificamente para a modernização da gestão nos Estados, quais sejam: o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal - PNAGE e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros - PROMOEX.

Nesse sentido, o Brasil vive uma intensa discussão em torno da gestão pública, tema, esse, que vem ganhando espaço nas discussões políticas e no meio acadêmico. Três movimentos têm se destacado na condução da agenda da gestão pública: O Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da disseminação do Programa Nacional de Desburocratização e Gestão Pública - GESPÚBLICA, o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração - CONSAD, que tem promovido uma discussão permanente em torno da gestão pública nos Estados e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) que elaborou a Agenda Nacional da Gestão Pública, em que traz os principais temas que devem nortear as discussões em torno da gestão pública brasileira.

O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização desenvolve e dissemina ferramentas de gestão que têm como objetivo dar apoio ao gerenciamento e à gestão do conhecimento, além de estimular o mapeamento, a disseminação e a incorporação de boas práticas na gestão. Esse Programa tem funcionado como um importante norteador das ações de gestão em todos os níveis da federação e se destaca pela apresentação de uma série de ferramentas voltadas para a melhoria de governança dos Órgãos e qualidade do serviço prestado aos cidadãos, a exemplo:

- Programa de Avaliação Continuada;

- Carta de Serviços;
- Gestão de Processos;
- Guia de Simplificação;
- Indicadores de Gestão;
- Pesquisa de Satisfação.

O Consad, como já foi mencionado, tem tido um papel fundamental no âmbito dos estados na construção e implementação da agenda de gestão. Um grande marco nesse sentido foi a apresentação da Carta de Brasília, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que apresenta as principais preocupações e diretrizes que devem orientar as estratégias e as ações em prol da construção de um pacto para melhorar a gestão pública. Nesse sentido, foram estabelecidas as principais diretrizes do Programa:

- Gestão de pessoas;
- modelo de gestão;
- instrumentos de avaliação da gestão;
- mecanismos de coordenação e integração inter e intragovernamental;
- intensificar o uso da tecnologia da informação;
- marco legal – alterações jurídico-institucionais;
- prevenção e combate à corrupção;
- realização de pesquisas e estudos.

Registre-se a iniciativa da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), que por meio de um debate intergovernamental, apresentou a Agenda Nacional da Gestão Pública, a qual se destina a mapear temáticas capazes de provocar o interesse de todos os atores políticos dispostos a empreender esforços e mobilizar recursos com a finalidade de fazer avançar a modernização e democratização do Estado Brasileiro.

A Agenda Nacional apresenta os principais obstáculos e desafios para gestão pública brasileira, substanciado em seis temas estratégicos: 1) burocracia profissional e meritocracia; 2) qualidade da política pública; 3) pluralismo institucional; 4) repactuação federativa das políticas públicas; 5) o papel dos órgãos de controle; 6) governança.

Como ficou evidenciado, a Nova Gestão Pública está pautada em várias inovações gerenciais que têm sido registradas nas mais diversas áreas da administração pública brasileira com impacto direto na governança e na melhoria dos serviços prestados. Entretanto, existem grandes desafios e obstáculos em várias áreas, especialmente no que diz respeito ao controle social, *accountability* e mudanças culturais,

sobretudo relacionadas ao clientelismo e patrimonialismo, herança histórica dos governos.

4 MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTEXTO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

O marco histórico para o Ministério Público no Brasil foi a Constituição de 1988, a qual conferiu ao Órgão autonomia administrativa, financeira e orçamentária, além da desvinculação do Poder Executivo. Ademais, a Carta Magna reservou um capítulo próprio sobre o Ministério Público, representando a maior conquista da Instituição, que trouxe novas atribuições, múltiplas intervenções em demandas civis e proteção dos interesses difusos, conforme se extrai do art. 127 “O Ministério Público é Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

A Carta Constitucional conferiu ainda ao Ministério Público (MP) a titularidade do inquérito civil público e a possibilidade de conduzir termo de ajustamento de conduta (TAC), instrumento jurídico com força de título extrajudicial, por meio do qual o agente causador do dano é levado a assumir responsabilidade pelo mesmo, em acordo firmando com o MP, adotando a partir daí a conduta adequada à superação dos problemas causados e que implicaram prejuízos a direitos transindividuais.

No que se refere ao papel desempenhado no Ministério Público, na qualidade de Órgão de controle da Administração Pública, a Lei 8.428/1992 (Lei da Improbidade Administrativa), que regulamenta o parágrafo 4º do artigo 37 da Constituição Federal, conferiu aos membros do Ministério Público a possibilidade de processar qualquer agente público no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, sem estarem sujeitos à regra de foro especial. Se condenado em ação civil pública por improbidade administrativa, o acusado perde o cargo e tem seus direitos políticos suspensos por oito a dez anos, além de ser obrigado a ressarcir os cofres públicos.

Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, cria o Conselho Nacional do Ministério Público, com atribuição de controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros. O Conselho Nacional do Ministério

Público - CNMP foi instalado em junho de 2005, com a missão de imprimir uma visão nacional à instituição e coordenar esforços no cumprimento das funções ministeriais, voltadas para a consecução dos objetivos fundamentais da República.

Diante desse cenário, são grandes os desafios a serem enfrentados por uma Instituição renovada. A realização do 1º Planejamento Estratégico dos Ministérios Públicos brasileiros, concluído em outubro de 2011, é um importante indicador que mostra os investimentos gerenciais em curso com vistas à consolidação de sua missão.

5 O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Com o propósito de identificar as práticas gerenciais e administrativas presentes no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte foram realizadas pesquisas nos relatórios de gestão do Órgão, em documentos e relatórios administrativos, além da obtenção de informações junto à Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica da Instituição. A seguir, observam-se os principais registros institucionais alinhados às perspectivas da Nova Gestão Pública presentes no MPRN:

- Adesão ao Programa GesPública
- Realização de Planejamento Estratégico.
- Implantação de Plano de Cargos Carreira e Remuneração para os servidores do MPRN.
- Modernização da Arquitetura Organizacional.
- Implantação de Escritório de Projetos.
- Concurso Melhores Ideias.
- Pesquisa de Imagem e Satisfação.
- Implantação de Portal de Comunicação com a Sociedade.
- Implantação de instrumentos de Planejamento Tático e Operacional.
- Elaboração de Plano Diretor de Tecnologia da Informação.
- Implantação de Procedimento Meritocrático para Provimento dos Cargos em Comissão.
- Implantação de Plano de Capacitação Contínua.
- Normatização de Procedimentos para Concessão de Gratificações.

- Implantação de Avaliação de Desempenho dos Servidores.
- Estruturação e Fortalecimento das Promotorias de Justiça.
- Gestão do Clima e Cultura Organizacional.
- Implantação de Mecanismos de Transparência e Prestação de Contas.

Observa-se que existem diversos registros e práticas associadas à Nova Gestão Pública brasileira. Adiante, apresentam-se os resultados da entrevista semiestruturada realizada com gestores e integrantes da Administração Superior do MPRN a fim de avaliar o processo de implementação e institucionalização dessas políticas institucionais e práticas gerenciais.

5.1 ANÁLISE DO PROCESSO INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS DIRETRIZES DA NOVA GESTÃO PÚBLICA NO MPRN

Após a contextualização do cenário deste estudo, objetiva-se avaliar a percepção dos integrantes da Administração Superior do Ministério Público e dos gestores administrativos em relação ao processo de institucionalização da NGP, em virtude de que esse público está diretamente envolvido na definição e condução das políticas institucionais, gerenciais e administrativas.

A captação das informações junto ao público da pesquisa foi realizada por meio da aplicação de um questionário com seis perguntas abertas. No total foram aplicados 09 (nove) questionários. A percepção de todos os entrevistados é de que o MPRN incorpora ou está em processo de incorporação das diretrizes da Nova Gestão Pública.

No que se refere à institucionalização das diretrizes da Nova Gestão Pública no MPRN, todos os respondentes afirmaram que tal prática está em processo de institucionalização, uma vez que não se encontram totalmente disseminadas na Instituição. Nesse sentido, observa-se o alinhamento ao que preceitua Tolbert e Zucker (2006), ao mencionar o processo de habituação como etapa de pré-institucionalização, consoante fica demonstrado quando afirma que percebe que “apesar de dia após dia as diretrizes estarem fazendo parte do cotidiano da instituição, não detecto, ao menos neste momento, a sua adoção plena no MPRN”.

No que tange aos fatores que contribuem para o processo de institucionalização das práticas da NGP foram citados vários aspectos favoráveis, tais como o apoio da Administração Superior, a profissionali-

zação dos integrantes do MPRN e a adoção de ferramentas gerenciais e de aperfeiçoamento funcional.

Corroborando essa inferência, Tolbert e Zucker (1999, p. 206) afirmam que dentro de um contexto organizacional, o processo de habitualização “[...] envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas ou conjuntos de problemas organizacionais específicos”.

Já no que concerne aos fatores que dificultam o processo de institucionalização da NGP, evidenciaram-se a resistência às mudanças, questões culturais, falta de planejamento, questões políticas, questões administrativas e gerenciais. No trecho abaixo são mencionados claramente alguns desses fatores:

O pensar pequeno de alguns que embora sejam poucos, afeta o processo como um todo. A resistência a mudanças e a falta de interesse em absorver práticas gerenciais. O olhar precisa ser direcionado ao todo e não a uma parte da gestão.

Ao abordar os fatores que levam o MPRN a incorporar as diretrizes da NGP, foram citados novamente o apoio da Administração Superior, a pressão da sociedade por melhores resultados, o corpo gerencial profissionalizado e o alinhamento as organizações de referência nessa seara. O discurso abaixo resume bem essa avaliação:

Acredito que valores dos integrantes (minoria, porém empenhados e com poder de influência), apoio da Administração Superior, trajetória da instituição, mudança cultural e a busca pelo alinhamento as organizações de referência na Administração Pública.

Ademais, no que tange às mudanças decorrentes dessa nova proposta de agir institucional é observado, de acordo com os pesquisados, uma cultura de resistência por parte dos integrantes do MPRN e a presença arraigada das práticas da antiga gestão pública (burocracia). Todavia, o envolvimento da Administração Superior tem buscado mitigar esses focos de resistência. A seguir, apresenta-se um discurso dos integrantes que resume bem essa questão:

Quanto à aceitação, observa-se o apoio da administração superior, a celeridade no processo de mudança de atitude, até mesmo tentando motivar os outros a mudarem, o crescimento Institucional e o ganho social. Já a resistência através da falta de atitude em prol de mudar o modo de agir. A aco-

modação, tipo depois faço, eu sempre fiz assim e deu certo. Percebo um medo quanto às mudanças (tipo será que vai dá certo ou é melhor deixar como estar). A meu ver a resistência é maior dos que não estão diretamente ligados à administração.

Observam-se, por fim, que os fatores isomórfico consubstanciados na Teoria Institucional, alicerce teórico deste trabalho, estão presentes nas citações dos pesquisados, quais sejam: influência política e da necessidade de legitimização (coercitivo); 2) padronização de respostas à incerteza (mimético); e 3) profissionalização (normativo). (DIMAGGIO; PAWELL, 2005).

6 CONCLUSÃO

O presente estudo teórico-empírico teve o propósito de contribuir para uma maior compreensão do processo de institucionalização das diretrizes da Nova Gestão Pública por parte do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Observou-se que o processo de mudança iniciado no MPRN tem suas origens tanto externas quanto internas; a influência externa, decorrente do próprio processo de evolução da gestão pública que o Brasil vivencia. Nesse contexto, destaca-se, ainda, a necessidade de atender aos anseios da sociedade, bem como o alinhamento aos modelos e arranjos institucionais já consolidados na Administração Pública.

Na dimensão interna, o investimento na profissionalização dos gestores, o envolvimento da Administração Superior, a adoção de novas ferramentas gerenciais têm favorecido o processo de institucionalização da NGP no Ministério Público do RN.

Ainda nesse sentido, registrou-se a presença dos três tipos de isomorfismos, quais sejam, o isomorfismo coercitivo, que surge diante de um mesmo contexto econômico, legal e político em que as organizações adotam estratégias similares; isomorfismo mimético, que é relacionado com a imitação de estratégias implantados pelos concorrentes; e ainda o isomorfismo normativo, que é relacionado com a crescente especialização dos membros e com o compartilhamento de normas e rotinas de trabalho.

Viu-se que resistência a mudanças, a não disseminação e internalização das novas diretrizes da Nova Gestão Pública Brasileira em quase toda a organização, assim como questões culturais concernente à “Velha Gestão Pública”, dificultam esse processo.

Conclui-se, portanto, que o MPRN se encontra, de

acordo com as concepções teóricas que alicerçaram este estudo, em um estágio de pré-institucionalização das diretrizes da Nova Gestão Pública, considerando que o ciclo necessário à consolidação desse processo ainda não foi concluído por meio da sedimentação e habitualização desse novo paradigma institucional.

REFERÊNCIAS

- ANDRIOLO, L. J. A Reforma do Estado de 1995 e o contexto brasileiro. Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2006, Salvador. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2006. CD-ROM.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. 25. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.
- CALDAS, M. P; FACHIN, R. Paradigma Funcionalista: Desenvolvimento de Teorias e Institucionalismo nos anos 1980 e 1990. **ERA**, v. 51, abr./jun. 2005.
- CATALÁ, J. P. Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. São Paulo: FGV, 2006.
- COLLINS, R. **The credential society**. New York: Academic Press, 1979.
- DELLAGNELO, E. H. L.; SILVA, R.C. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In: VIEIRA, M. F.; ZOUAIN, D.M. **Pesquisa qualitativa em administração**: teoria e prática. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 97-118.
- DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isoformismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresa**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.
- DUSSAULT, G. A. A gestão dos serviços públicos de saúde: características e exigências. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2. p. 8-19, abr./jun. 1992.
- EISENHARDT, K. M. Agency and institutional theory explanations; the case of retail sale compensation. **Academy of Management Journal**, v. 31, p. 488-511, 1988.
- HALL, R. H. **Organizações**: estruturas, processos e resultados. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- Kooiman, J. **Modern governance**: new government-society interactions. Newbury Park California: Sage, 1993.
- LARSON, M. S. **The rise of professionalism**: a sociological analysis. Berkeley: University of California Press, 1977.
- MEYER, J. W., ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: POWELL, W. W., DIMAGGIO, P. J. (Eds.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- MEYER, J. W.; SCOTT, W. R.; DEAL, T. E. Institutional and technical sources of organizational structure of educational organizations. In: MEYER, J. W.; SCOTT, W. R. (Ed.) **Organizational environments**: ritual and rationality. Beverly Hills: Sage, 1983. p. 45-70

OLIVER, C. Strategic responses to institutional processes. **Academy of Management Review**, v.16, n. 1, p. 145-79. 1991.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Rio de Janeiro: **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1. 1996.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 5-30, 2002.

PUGLISI, M.L.; FRANCO, B. **Análise de conteúdo**. 2. ed. Brasília: Líber Livro, 2005.

REDMOND, W. H. Innovation, diffusion, and institutional change. **Journal of Economic Issues**, v. 37, n. 3, p. 665-679, 2003.

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Agenda Nacional da Gestão Pública**. Disponível em: <<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00000872.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2013.

SELZNICK, P. Institutionalism “old” and “new”. **Administrative Science Quarterly**, v. 41, p. 270-277. 1996.

SELZNICK, Philip. **TVA and the grass roots**. New York: Harper & Row, 1949.

SINGH, J. V.; TUCKER, D. J.; HOUSE, R. J. Organizational change and organizational mortality. **Administrative Science Quarterly**, v. 31, p. 587-611, 1986.

SUBIRATS, J.; QUINTANA, I. **Hacia la segunda descentralización en España ¿son los municipios parte de la solución? los claroscuros de la descentralización local**. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, 2005.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, S. R. et al. **Handbook de estudos organizacionais: modelos e novas questões em estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 196-219.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reforms, 1880-1935. **Administrative Science Quarterly**, v. 28, p. 22-39, 1983.

TOLBERT, Pamela S. & ZUCKER, Lynne G. **Handbook de estudos organizacionais: a institucionalização da teoria institucional**. Rio de Janeiro: Atlas, 2006.

ZUCKER, L. G. The role of institutionalization in cultural persistence. In: DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W (edits). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 83-107