

Ministério Público *n.0* – Sobre como Institucionalizar uma Mentalidade Orientada para a Qualidade

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia

Professor do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa (ULisboa)

Doutorado na Especialidade de Administração Pública

Consultor da Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ) do Ministério da Justiça

Coordenador do Observatório Nacional de Administração Pública (ONAP)

Investigador Integrado do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP)

Março de 2015

Resumo: A qualidade pode ser definida, informalmente, como a orientação das pessoas ou das organizações para os clientes, ao mesmo tempo que se obtêm resultados quantitativos adequados. Uma das teorias, com potencial particularmente elevado de aplicação prática pelos responsáveis máximos de qualquer organização, é a teoria de sistemas orientados para a qualidade. Esta teoria assenta em três princípios chave: existência de causas complexas e simultâneas, a relevância do contexto, e a importância do foco na performance do sistema mais do que na performance individual. Dois exemplos de técnicas desenvolvidas para aplicação prática no âmbito dos sistemas orientados para a qualidade são a técnica das *organizações que aprendem* e da *melhoria sistemática da qualidade*. Com base neste corpo teórico de conhecimentos e com o adequado enquadramento proporcionado pela teoria institucional, são feitas ao Ministério Público recomendações e sugestões de atuação prática que podem contribuir para a institucionalização de uma mentalidade orientada para a qualidade. A aposta na institucionalização de uma mentalidade orientada para a qualidade afigura-se como um dos empreendimentos mais seguros e frutíferos no percurso a ser trilhado pelo Ministério Público para alcançar e cumprir, na plenitude, o seu lema: por mim, por si, por todos! Apela-se ainda a que seja o próprio Ministério Público a assumir a responsabilidade e a iniciativa de definir o que deve ser entendido como qualidade da sua atividade, não esperando que essa definição seja feita exogenamente. O X Congresso do Ministério Público, cujo tema é “Qualidade na Justiça, Qualidade da Democracia”, é a prova de que essa proatividade não só é possível, como de que a mudança e a orientação das mentalidades para a qualidade já começaram.

Palavras-chave: Ministério Público / Qualidade / Técnicas e Práticas / Teoria Institucional / Sugestões de Atuação.

Introdução

As políticas de qualidade assumem, nos dias de hoje, um papel cada vez mais central e determinante nas atividades empreendidas e no sucesso alcançado por todo o tipo de organizações, independentemente da sua natureza. Porém, a perspectiva empregue nas ações de inovação e mudança organizacional que conduzem à adoção de políticas orientadas para a qualidade é, quase sempre, a perspectiva de um projeto. Um conjunto de procedimentos, limitados temporalmente, que conduzem a organização de uma versão 1.0 para uma versão 2.0. O projeto de melhoria da qualidade tem o seu início e o seu fim e, geralmente, pouco depois desse fim, os responsáveis máximos pela organização sentem que os resultados alcançados ficaram aquém das expectativas.

Uma perspectiva muito mais equilibrada, e para todos os efeitos, realista, sobre o tema da qualidade das e nas organizações, é a perspectiva de que as ações de inovação e mudança organizacional necessárias à adoção de uma mentalidade orientada para a qualidade são muito mais um processo do que um projeto. O título deste texto procura refletir isso mesmo. Não se trata de implementar um conjunto de ações que conduzam o Ministério Público da sua versão 1.0 para uma utópica versão 2.0 em que as políticas de qualidade se encontram enraizadas. Trata-se, antes, de pensar e refletir sobre um processo de melhoria constante da qualidade que permita ao Ministério Público atualizar permanentemente o seu estado, percorrendo todo o leque de versões incrementais: 1.0, 2.0, 3.0 ...até à sua versão $n.0$ (sendo n tão grande quanto se queira).

A qualidade pode ser definida, informalmente, como a orientação das pessoas ou das organizações para os clientes, ao mesmo tempo que se obtêm resultados quantitativos adequados. Atualmente, muito do pensamento sobre a qualidade no seio das organizações está enquadrado, segundo a perspectiva da teoria organizacional e da governança, naquilo a que se dá genericamente o nome de teoria de sistemas.

Antes de prosseguir é relevante refletir sobre se deve ser dada importância à teoria num campo tão prático, aplicado e até interdisciplinar como é o campo de atuação do Ministério Público. A resposta é, inequivocamente, sim. É sempre tentador, nestas situações, argumentar que bastam senso-comum e sensatez para implementar qualquer tipo de políticas públicas (mesmo as políticas públicas associadas às decisões de gestão legitimamente tomadas pelo Ministério Público, em toda a sua independência, legalmente garantida), mas o senso-comum e a sensatez são insuficientes, especialmente quando são parcamente definidos ou não são definidos de todo (Frederickson *et al.*, 2012). O pensamento profundo sobre este tipo de assuntos também

dá o seu contributo mas é igualmente insuficiente: as certezas geradas através do pensamento profundo de uma geração são frequentemente pouco úteis à geração subsequente (um bom exemplo deste desfasamento é o contraste entre a defesa das máquinas burocráticas do estado feita um pouco por todo o mundo por volta da década de trinta do século XX e as ideias prevaletentes atualmente no sentido da erradicação da burocracia). Ao longo das últimas décadas, os desenvolvimentos teóricos contribuíram com padrões de inquirição sistemática que resultaram em melhorias concetuais e metodológicas face ao senso-comum, à sensatez e ao pensamento profundo, e proporcionaram a criação de conhecimento rastreável, cumulativo e replicável sobre a essência do comportamento das organizações de carácter público e sobre a implementação de políticas públicas: uma análise científica. Quando uma boa teoria é baseada em conhecimento fiável e replicável, nada é mais prático, sendo que a utilidade de uma teoria reside na sua capacidade para descrever, explicar e prever (Frederickson *et al.*, 2012). Descrever com precisão eventos e fenómenos reais, decidindo que aspetos de uma realidade complexa devem ser enfatizados. Explicar qual o motivo pelo qual os aspetos a ser enfatizados são aqueles e não outros, e aclarar as distorções da realidade identificadas nas descrições. Prever, não no sentido da obtenção de resultados previsíveis ao seguir um determinado guião de procedimentos, mas no sentido da deteção de padrões, probabilidades e cenários verosímeis. Como tal, sempre que ao longo do texto o termo teoria for invocado, este deve ser entendido como, por um lado, a ordenação factual de material (história, eventos, casos, perceções, dados) que ao proporcionar a utilização de conceitos, definições e metáforas, promove o entendimento e, por outro lado, algo de normativo, não do que o mundo é, mas do que o mundo deveria ser. O *trade-off* entre a precisão e a capacidade de generalização das teorias também deverá ser tido, permanentemente, em conta: quanto maior a precisão da teoria, menor a sua capacidade de generalização e vice-versa. Em última análise, no contexto da esfera pública, o derradeiro teste a qualquer teoria é a sua utilidade.

A teoria de sistemas procede a uma clivagem com a conceção científica vigente num passado recente: a explicação de fenómenos observáveis através da sua redução a um conjunto de unidades elementares investigáveis de forma independente umas das outras. É o tipo de conceção que, no passado, procuraria estudar o problema da qualidade nas atividades do Ministério Público fazendo incidir o foco em cada magistrado, individualmente, em isolamento. Ao invés, na ciência contemporânea, as conceções estão cada vez mais centradas nas perspetivas holísticas: problemas de organização, fenómenos que não podem ser decompostos em unidades elementares ou eventos isolados, interações dinâmicas que se traduzem em comportamentos de grupo radicalmente distintos dos comportamentos manifestados pelas unidades do sistema

quando consideradas individualmente. Por contraponto, este é o tipo de concepção que, atualmente, procura estudar o desafio da qualidade nas atividades do Ministério Público fazendo incidir o foco na organização como um todo e nas dinâmicas existentes no seu seio, e entre a organização e o seu ambiente institucional envolvente¹.

Segundo a perspectiva da teoria de sistemas, os grupos de indivíduos que formam as organizações devem ser entendidos como mais do que meros conjuntos de indivíduos. Devem ser estudados como fenômenos coerentes que evidenciam padrões de comportamento distintos, que permitem conhecer a estrutura de relacionamentos existentes e que sugerem formas de gestão que permitem melhorar a performance organizacional (Pershing e Austin, 2015). A teoria de sistemas está, assim, primeiramente preocupada com os problemas associados ao relacionamento entre os elementos, às estruturas e às interdependências existentes, e muito menos interessada nos atributos e características desses mesmos elementos (Katz e Kahn, 1966).

A abordagem dos sistemas tem por base o axioma de que o próprio sistema é a unidade básica de análise, uma estrutura por mérito próprio, e não apenas um corpo de propriedades emergentes, decorrentes do somatório das ações isoladas dos indivíduos que integram o sistema. De certa forma, ao assumir esta perspectiva, a teoria de sistemas critica implicitamente as teorias sobre o comportamento individual dos seres humanos enquanto teorias que descurem atributos funcionais importantes do sistema como um todo.

Pelo exposto, a teoria de sistemas permite encarar o Ministério Público como uma organização-sistema, uma entidade coerente, um grupo estável com padrões de atuação bem definidos.

Existe um vasto e heterodoxo conjunto de teorias de sistemas diferenciadas, que evoluíram das ideias seminais aqui descritas. Uma dessas teorias, com potencial particularmente elevado de aplicação prática pelos responsáveis máximos de qualquer organização, é a teoria de sistemas orientados para a qualidade, que será apresentada no ponto seguinte.

1. Sistemas Orientados para a Qualidade

As ideias na base dos sistemas orientados para a qualidade surgiram no período subsequente ao fim da Segunda Guerra Mundial, no Japão, como uma espécie de subproduto do

¹ Para aprofundar a noção de sistema, ver Bertalanffy (1968).

árido esforço de recuperação deste país, mas acabando por ter um papel determinante não só no ressurgimento da indústria japonesa, *per se*, mas, acima de tudo, num ressurgimento baseado na produção de produtos de qualidade que se tornaram competitivos nos mercados mundiais. Até à década de setenta do século XX, os produtos japoneses eram vistos, de forma quase universal, como produtos baratos e de qualidade inferior aos produzidos na Europa e nos Estados Unidos da América, muito à semelhança do que sucede hoje em dia com os produtos chineses. Contudo, a partir de 1970, esta reputação sofreu uma transformação drástica, tendo os produtos japoneses passado a ostentar uma qualidade de nível mundial. O crédito por esta mudança radical é atribuído a um conjunto de especialistas americanos em estatística e engenharia, que ajudaram a desenvolver os processos que tornaram essa mudança possível (Pershing e Austin, 2015). Contudo, só quando o Japão emergiu como uma verdadeira ameaça ao domínio dos Estados Unidos da América na produção industrial, as organizações deste último país começaram a considerar, de forma mais séria, as ideias associadas aos sistemas orientados para a qualidade.

Como consequência, só no final da década de 1980, e depois da criação de um conjunto de agências federais americanas exclusivamente dedicadas ao tema da qualidade, estas práticas chegaram finalmente ao setor público. O sucesso das iniciativas no setor público tem sido, assumidamente, pouco inequívoco. Existem, contudo, evidências que apontam para razões políticas mais do que para razões conceptuais ou estruturais, como sendo as grandes limitantes do sucesso destas atividades na esfera pública (White e Wolf, 1995a, 1995b; Boyne e Walker, 2002). Seja como for, é notório que os processos e os sistemas focados na qualidade se tornaram influentes e enraizados, sendo incorporados, mesmo que de forma imperfeita e não consciente, em inúmeros programas, reformas e políticas públicas, de que o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP; Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro) é exemplo emblemático, em Portugal.

Os pressupostos na base das abordagens características dos sistemas orientados para a qualidade são apresentados de seguida.

2. Pressupostos

São três os principais pressupostos na base das abordagens e processos próprios dos sistemas orientados para a qualidade: a existência de causas complexas e simultâneas, o relevo que deve ser atribuído ao contexto particular e a importância que deve ser atribuída à colocação

do foco na performance do sistema mais do que na performance individual. É importante aprofundar um pouco mais cada um destes pressupostos.

a. Causas Complexas e Simultâneas

Como argumentam Pershing e Austin (2015), de modo a aumentar a qualidade das ações desenvolvidas por qualquer organização, é necessário compreender que a natureza dos sistemas, bem como o nosso entendimento sobre os mesmos, é caracterizado pela existência de causalidade circular e não de causalidade linear. Isto significa que as causas e efeitos da qualidade do trabalho desenvolvido pelo Ministério Público se influenciam mutuamente ao longo de todo o sistema, sendo extremamente difícil, senão mesmo impossível, destringir umas dos outros. A amplitude de qualquer comportamento possível no âmbito da organização é sempre simultaneamente moldada e influenciada por causas prévias, que não são mais do que os efeitos de outros eventos. O mesmo é dizer que a qualidade das ações ou a sua ausência tem causas complexas e simultâneas.

Por outro lado, se é certo que os sistemas organizacionais podem exibir manifestações físicas, a melhor forma de os conceber é enquanto entidades socialmente construídas, compostas por padrões de comportamento estáveis, previsíveis e que se repetem ao longo do tempo. Mais ainda, é importante assumir os membros das organizações como entidades capazes de reflexão. A título de exemplo, um magistrado do Ministério Público é mais do que uma mera roda dentada numa elaborada construção mecânica. Cada magistrado é apto e livre para, de forma crítica e autorreflexiva, dar sentido às suas atividades no seio do próprio Ministério Público e moldar essas mesmas atividades, podendo, conseqüentemente, impactar a organização como um todo.

Finalmente, e não obstante a existência de estruturas formais preestabelecidas, este tipo de sistemas caracteriza-se pelo surgimento de processos de auto-organização, em que os eventos e as ações acabam por ganhar vida própria, estendendo-se muito para além das estruturas formais e das estruturas intencionalmente concebidas para determinado fim.

b. O Contexto é Relevante

Quando se tem em conta uma organização, como o Ministério Público, que procura melhorar a qualidade que imprime ao cumprimento da sua missão, é relevante entender a

envolvente organizacional como mais do que um mero invólucro para os comportamentos internos à própria organização. Pelo contrário, o meio ambiente organizacional é um fator crítico, ainda que por vezes subtil, que molda o comportamento da organização.

Devido à complexidade e sensibilidade dos sistemas associados à qualidade de uma organização como o Ministério Público, estes são mais adequadamente descritos como sendo indeterminados, mais do que deterministicamente previsíveis².

De forma similar, os magistrados e demais elementos que compõem o Ministério Público devem ser encarados e tratados assumidamente como fazendo parte de uma rede de relações que é crítica para o adequado funcionamento e sucesso de qualquer melhoria introduzida ao nível da qualidade. Os elementos do Ministério Público não são simplesmente entidades que existem em posições preestabelecidas, estáveis ou mecânicas, umas relativamente às outras. O Ministério Público insere-se num universo precedente e interconectado, isto é, num contexto.

Como tal, é necessário que o Ministério Público aborde os sistemas associados à qualidade com uma visão integral e não de uma forma reducionista, para que seja claro e se possa garantir que todos os elementos estão inerentemente ligados ao sistema de qualidade³.

Um das críticas que pode resultar desta abordagem aos sistemas de qualidade, caso seja assumida pelo Ministério Público, prende-se com o facto de, apesar de a abordagem fazer uso de conceitos intuitivamente atrativos, estes são difíceis de definir operacionalmente. Por exemplo, um sistema de qualidade concebido de forma holística pode ser influenciado por fatores tão diversos e complexos que se torna difícil definir com precisão as fronteiras do sistema⁴. Os dirigentes máximos de qualquer organização tendem a compreender e avaliar determinados problemas dependendo da natureza das circunstâncias. Em certas circunstâncias, a fronteira relevante do sistema pode ser definida como os indivíduos que são, diretamente, remunerados pela organização mas, no caso do Ministério Público, quais são as verdadeiras fronteiras, isto é, a partir de que nível de generalidade se considera os fatores externos como irrelevantes, num sistema da qualidade? As condições proporcionadas pelo Ministério da Justiça para o desempenho das atribuições do Ministério Público também são, sem dúvida, relevantes. Contudo, os recursos do Ministério da Justiça estão dependentes dos recursos do país como um

² Apesar de isto não significar que seja impossível realizar com sucesso estimações probabilísticas de resultados.

³ Para aprofundar o tema da ligação dos elementos de um sistema ao sistema como um todo, ver Dent e Umpleby (1998).

⁴ Para aprofundar o tema da dificuldade de operacionalização, ver Haas e Drabek (1973).

todo e da situação económica e financeira. Por seu turno, a situação económica e financeira do país está dependente da conjuntura internacional, e assim sucessivamente. Este tipo de cascata de causas e efeitos pode, rapidamente, tornar um sistema da qualidade que foi pensado para ter implementação prática e utilidade efetiva na atividade da organização, num sistema fantasioso em que tudo é importante mas intangível, isto é, num sistema inútil⁵.

c. A Importância do Foco na Performance do Sistema Mais do que na Performance Individual

As práticas de gestão focadas na qualidade, de que são exemplos a *Total Quality Management* e a *Continuous Quality Improvement* procuram melhorar a performance das organizações através de uma identificação e aferição sistemática de fatores organizacionais que conduzem a uma má qualidade dos produtos e/ou serviços oferecidos. Segundo esta perspetiva, o insucesso na obtenção de padrões de performance e qualidade podem ser frequentemente atribuíveis ao sistema e não aos indivíduos (Pershing e Austin, 2015). Por isso mesmo, é de importância crítica conseguir obter um entendimento preciso do sistema e de todas as interações dos seus atributos, caso seja pretendido alcançar alguma capacidade para o melhorar. Esta postura também implica que os dirigentes máximos das organizações e as estruturas hierárquicas vigentes não possam, ou não devam, responsabilizar isoladamente os indivíduos pela performance do sistema. Exigir de um indivíduo que *faça mais e melhor*, quando a sua performance é, provavelmente, governada pelo sistema em que esse mesmo indivíduo leva a cabo a sua atividade, terá pouco ou nenhum impacto na performance e qualidade globais da organização.

A alteração do foco na performance individual para a performance do sistema não deve ser entendida pelo Ministério Público, ou qualquer outra organização, como uma postura que negligencia e ignora a possibilidade real de que alguns dos seus membros possam, por vezes, não ter uma performance adequada. No entanto, as teorias dos sistemas focados na qualidade introduzem a noção de que muitos dos problemas das organizações, embora não todos, são problemas do sistema e não dos indivíduos. Neste particular, pode conjeturar-se, em aproximação, a validade de uma regra de Pareto 20/80, em que 20% das causas explicam 80% dos problemas, sendo provável que essas causas sejam sistémicas.

⁵ Sugestões para contornar este problema podem ser encontradas em Senge (1990).

3. Práticas e Técnicas

A investigação que resultou das ideias introduzidas pela teoria de sistemas conduziu ao desenvolvimento de uma ampla gama de práticas e técnicas empregues na melhoria da qualidade das organizações. Dessa panóplia, destacam-se duas.

a. Organizações que Aprendem

Uma das mais interessantes ficou conhecida como a abordagem das *Learning Organizations* ou, em português, organizações que aprendem (Senge, 1990). O seu proponente, Peter Senge, argumenta que num ambiente sujeito a condicionamentos complexos, como sejam a inconstância e instabilidade social, económica e política (que se tornou a norma e que as organizações públicas contemporâneas têm de enfrentar), essas mesmas organizações devem ser capazes de aprender a lidar com a mudança constante, por forma a sobreviver. Por outras palavras, as organizações têm de se reinventar e assumir-se enquanto organizações que aprendem. De acordo com o autor, para além da dificuldade que advém de ter de lidar com circunstâncias complexas, a maioria das organizações sofre de um conjunto de disfunções de aprendizagem que aqui se listam (Senge, 1990; página 17 e seguintes):

- Comprometimento excessivo dos indivíduos com a sua própria posição ou função, sem que estes sejam capazes de compreender a sua responsabilidade nos resultados obtidos por todas as posições ou funções que consigo interagem: Síndrome do *eu sou a minha posição*.
- Atribuição de culpas à envolvente externa, alimentada por uma conceção errónea de como as ações do próprio se estendem muito para além da sua própria posição ou função: Síndrome de *o inimigo está lá fora*.
- Noção de que se deve assumir e responder aos desafios organizacionais e deixar de esperar que outros resolvam os problemas, como forma de demonstrar proatividade, quando na verdade se trata apenas de uma atitude reacionária: Síndrome da *ilusão de assumir o comando*.
- Foco nos eventos imediatos e na sua explicação ao invés de em padrões mais relevantes e de mais longo prazo: Síndrome da *fixação nos eventos*.

- Falta de consciência da forma disfuncional como as organizações se adaptam a processos lentos e graduais que representam uma ameaça bastante mais considerável para a organização que os eventos imediatos: Síndrome da *parábola do “sapo cozido”*⁶.
- Incapacidade em compreender que as ações de cada indivíduo têm, enquanto parte de um sistema mais vasto e/ou num futuro distante, consequências praticamente impossíveis de conceber e antecipar e, muito menos, passíveis de serem conhecidas por via da experiência direta: Síndrome da *ilusão da aprendizagem com base na experiência*.
- Falácia de que os elementos do topo da hierarquia da organização estão em acordo e partilham uma visão única, sem reconhecer que os responsáveis máximos se dedicam, frequentemente, a disputas territoriais e a evitar tudo o que possa fazer cada um dos membros passar uma má imagem: Síndrome do *mito da equipa de gestão*.

Note-se que alguns dos aspetos-chave presentes transversalmente nesta lista de disfunções de aprendizagem organizacionais são os pressupostos dos sistemas orientados para a qualidade. Muitos dos problemas avançados nesta lista estão associados à incapacidade, revelada pelas organizações, em se reconhecerem e compreenderem a si mesmas, e em funcionarem enquanto conjunto integrado de elementos incorporados por um sistema mais vasto. Essa incapacidade é ainda mais abrangente, falhando no reconhecimento de que, devido à natureza do sistema, a responsabilidade pelas causas e efeitos é simultaneamente individual e coletiva, com os indivíduos e o sistema em que estes agem intrínseca e inseparavelmente interligados.

A resposta desenvolvida por Senge consistiu na criação de uma série de cinco hábitos e práticas que permitem às organizações aprender e responder aos desafios de uma forma que fortalece a robustez e resiliência das mesmas, transformando-as em organizações que aprendem (Senge, 1990; página 7 e seguintes):

⁶ A parábola alerta para a comum incapacidade para reconhecer mudanças incrementais nas organizações até que as consequências negativas sejam bastante consideráveis. Segundo a mesma, se um batráquio for atirado para uma panela de água a ferver, este imediatamente reconhece a ameaça e salta para fora da panela. Por outro lado, se for colocado numa panela com água fria e a temperatura for sendo aumentada gradualmente, o batráquio não se aperceberá que corre perigo até ser tarde demais para escapar, e acaba sendo cozido.

- Habilidade para clarificar e aprofundar permanentemente a visão pessoal de cada indivíduo, focando a sua energia, desenvolvendo a sua paciência e apresentando-lhe uma visão baseada em evidências e não em ideologia: Promoção da *mestria pessoal*.
- Criação de processos organizacionais que permitam que cada indivíduo reconheça os seus modelos mentais e os use em prol da organização, em vez de assumir que a interpretação derivada desses modelos é inquestionavelmente verdadeira ⁷ : Reconhecimento e utilização de *modelos mentais*.
- Promoção de práticas em que são trazidas à luz imagens sobre o futuro da organização que alimentam verdadeiro compromisso e envolvimento e não apenas observância: Construção de uma *visão partilhada*.
- Estabelecimento de diálogo que permita aos membros de uma equipa suspender as suas crenças e enveredar por um processo de pensamento conjunto genuíno: Desenvolvimento de *aprendizagem em equipa*.
- Incorporação dos quatro tópicos anteriores através de uma perspetiva baseada na noção de sistema e que permite a uma organização alcançar o seu potencial: Institucionalização de um *pensamento orientado para o sistema*.

Este último ponto, pensar a organização enquanto um sistema, é a base para a aprendizagem organizacional. É essencial olhar as organizações na perspetiva da teoria de sistemas de modo a conseguir que o foco, na resolução das disfuncionalidades, seja afastado do antigo paradigma de resolução de problemas (muitas vezes focado no indivíduo). É por isso fulcral que se compreenda os sistemas orientados para a qualidade como um conjunto de interações, com um corpo de leis próprias que moldam a importância, compreensão e performance organizacionais. Essas leis, podem encontrar expressão em duas ideias relevantes acerca das organizações:

- Os problemas atuais resultam das soluções do passado.
- As organizações são caracterizadas por alguma elasticidade e inércia face à mudança.

⁷ Neste contexto, o termo modelo deve ser encarado como um conjunto de crenças profundamente arraigadas, generalizações ou imagens que influenciam a forma como os indivíduos entendem o mundo e agem neste. Estes modelos são constructos naturais e inevitáveis que podem ser simultaneamente valiosos e problemáticos.

A consequência desta mudança de paradigma materializa-se numa capacidade acrescida dos responsáveis máximos das organizações em abandonar o foco ou no todo, ou nos detalhes (tipicamente nos detalhes e, em particular, nos indivíduos) em prol de um reconhecimento de relações e interações mais abrangentes que constituem um verdadeiro sistema cuja qualidade pode ser trabalhada. No fundo, a eficiência, eficácia e qualidade de uma organização depende da capacidade de os seus membros consubstanciarem toda esta abordagem. Não enquanto um desenvolvimento profissional de índole individual, mas enquanto um processo sistemático da organização, encorajado por via ora do diálogo, ora do discurso (aqui entendido enquanto comunicação).

b. Melhoria Sistemática da Qualidade

Discutivelmente, a abordagem mais conhecida à melhoria da performance de sistemas, baseada em medidas de gestão orientadas sistematicamente para a qualidade, é o ciclo *plan-do-check-act*, conhecido também pelo acrónimo *PDCA* e que, numa tradução livre para português, poderia assumir a forma *planear-fazer-monitorizar-agir* (cujo acrónimo corresponderia a *PFMA*). O conceito deste ciclo foi inicialmente introduzido por Walter Shewhart (Shewhart, 1939) e disseminado por William Deming (ver, por exemplo, Deming (2000)), que mais tarde o modificou para *plan-do-study-act* (ou *PDSA*; *planear-fazer-estudar-agir*, ou *PFEA*), alegando que o termo *check* (monitorizar ou verificar) enfatizava em demasia a ideia de inspeção em detrimento da ideia de análise⁸.

O propósito deste ciclo, conceptualmente alicerçado no método científico e na análise estatística da realidade, prende-se com a obtenção de ganhos e melhorias nos procedimentos desenvolvidos mais do que nas tarefas levadas a cabo. Em parte, trata-se de um reconhecimento de que o trabalho nas organizações é realizado com recurso a procedimentos contínuos e interligados, e não tanto a conjuntos de tarefas discretas, finitas e estáticas: ou seja, o trabalho nas organizações é feito no contexto dos sistemas⁹.

Uma das características mais determinantes desta abordagem é, portanto, o reconhecimento que os procedimentos organizacionais não são passíveis de serem resolvidos,

⁸ Outras variações mais recentes deste ciclo incluem, por exemplo, o *observe-plan-do-check-act* (ou *OPDCA*; *observar-planear-fazer-monitorizar-agir*, ou *OPFMA*), destacando a importância de conhecer adequadamente as condições iniciais de um dado sistema ou organização, antes de iniciar o procedimento clássico do ciclo *plan-do-check-act*.

⁹ Uma visão diametralmente oposta à defendida na obra clássica de Taylor, *The Principles of Scientific Management*, onde se fazia a apologia do estudo dos tempos e dos movimentos de modo a maximizar a eficiência de tarefas específicas, isoladamente (Taylor, 1911).

devendo antes ser melhorados, ao longo do tempo, por intermédio de aferições e examinações regulares.

Uma boa descrição deste processo cíclico necessário à melhoria contínua de sistemas ou organizações orientadas para a qualidade pode ser encontrado na obra de Pershing e Austin (2015), como base nas ideias e conceitos introduzidos por Shewhart e Deming:

- 1.^a Etapa: Planear.

Os procedimentos devem ser examinados por forma a determinar os limites existentes e que mudanças os poderiam melhorar. Para minimizar consequências indesejadas produzidas pela própria mudança, devem ser convocados os esforços de uma equipa heterogénea, com diversidade suficiente. As questões tipo a ser colocadas pela equipa constituída para a melhoria da qualidade, nesta etapa, são:

- O que aconteceu?
- Quem o fez?
- Quanto tempo demorará até o problema estar resolvido?

Questões mais frutíferas, associadas a sistemas orientados para a qualidade podem incluir:

- Quais são, ao nível do sistema, as possíveis causas para o problema?
- O que é que, especificamente, se está a tentar realizar?
- Como saber se uma mudança foi, efetivamente, uma melhoria?

- 2.^a Etapa: Fazer.

Esta etapa é dedicada à implementação preliminar de mudanças aos procedimentos, como uma forma, bastante ampla, de reduzir a probabilidade da implementação de ações subdesenvolvidas ou mal concebidas (na fase 4). Sugere-se que as organizações devem procurar dados e/ou informação já existentes, que possam dar resposta às questões desenvolvidas na fase de planeamento (fase 1). Caso esses dados e/ou informação não existam, devem ser lavados a cabo testes, preferencialmente numa escala reduzida.

- 3.^a Etapa: Monitorizar (ou Estudar).

Nesta etapa devem ser observados, metodicamente, os efeitos das mudanças implementadas ou testes realizados na etapa 2. Uma prática comum, em organizações que se encontram num processo de examinação dos resultados produzidos pelas mudanças levadas a cabo, numa tentativa de identificar melhorias, consiste na observação de diferenças fundamentadas em dados objetivos: evoluções diárias, semanais ou mensais, que permitam um vislumbre da exata medida em que as mudanças ocorreram verdadeiramente, na organização.

- 4.^a Etapa: Agir.

Abandonando a típica abordagem taylorista de que quando os resultados iniciais de uma mudança organizacional são satisfatórios o problema está resolvido e outro tipo de ações adicionais são desnecessárias, a melhoria sistemática da qualidade defende que depois da análise dos dados recolhidos durante as fases 2 e 3, as organizações devem considerar as ações a tomar seguidamente. Por outras palavras, o ciclo não termina. Dependendo da aprendizagem conseguida, fruto da análise continuada dos dados, as organizações podem determinar aquilo que é necessário para sustentar as melhorias alcançadas e particularizar a forma como essas mudanças interagem com outros sistemas organizacionais ou enquanto parte de um sistema organizacional mais vasto.

4. Recomendações e Sugestões de Atuação

Muitas vezes as exposições dos fundamentos teóricos subjacentes à forma de atuar das organizações pecam por isso mesmo: uma esterilidade teórica sem qualquer tipo de aderência à realidade prática e funcional. Mas as temáticas da administração pública, da teoria das organizações e da governança, que se intersejam de forma vincada no que toca aos aspetos referentes à qualidade são, inerentemente, temáticas práticas. De pouco ou nada servem se não forem operacionalizáveis.

Por isso mesmo, e ao contrário do que costuma acontecer em textos desta natureza, são feitas ao Ministério Público, neste ponto, sugestões daquilo que poderá ser uma estrutura organizacional de sucesso, que permita institucionalizar uma mentalidade orientada para a qualidade em todos os seus intervenientes (não apenas magistrados, mas também funcionários). A natureza das sugestões não pretende ser, de modo algum, prescritiva. As sugestões baseiam-

se, isso sim, em experiências bem-sucedidas levadas a cabo em organizações públicas internacionais, de dimensão e complexidade comparáveis às do Ministério Público português – alguns milhares de colaboradores organizados numa estrutura muito hierarquizada – que se debateram com desafios similares relativos à qualidade das suas atividades.

Não se trata de um feito menor, conseguir institucionalizar uma mentalidade orientada para a qualidade quanto a sociedade como um todo (dos agentes políticos e económicos, ao cidadão comum) exerce sobre o Ministério Público uma pressão permanente no sentido da manutenção do nível de todas as suas atividades correntes e, mais ainda, no sentido da sua permanente melhoria. Ao mesmo tempo, estas pressões de melhoria são acompanhadas por fortes restrições ao nível dos recursos (particularmente os humanos) que, numa perspetiva otimista tendem a não crescer, e numa perspetiva mais realista, tendem eventualmente a diminuir. O mesmo é dizer que as pressões no sentido na melhoria e expansão dos serviços prestados à sociedade pelo Ministério Público são agravadas pelas pressões no sentido da contenção de custos. E se esta era uma tendência que se vinha instalando, quase que impercetivelmente, ao longo dos anos, fruto de uma filosofia assente nos ideais do *new public management*, a recente crise económica e financeira veio tornar esta situação perfeitamente clara, agudizando-a.

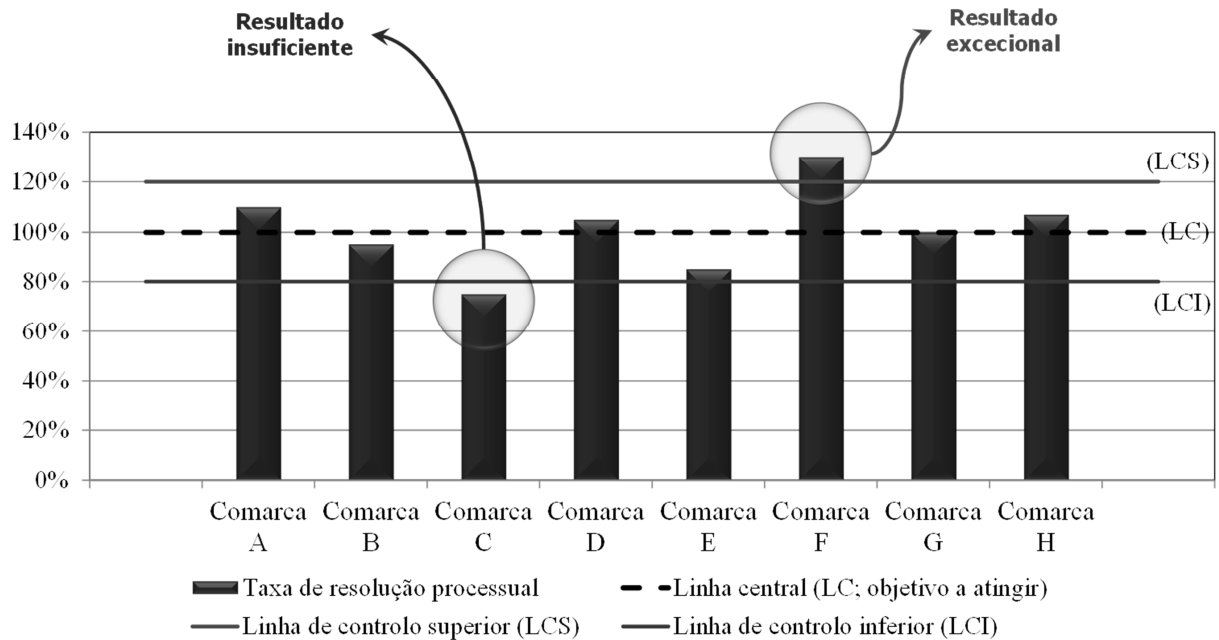
Uma forma que o Ministério Público tem de responder a estas pressões e procurar equilibrá-las é exatamente levar a cabo um processo de desenvolvimento de uma abordagem de gestão da qualidade que consiga mudar as mentalidades, não só dos prestadores dos serviços, mas também, e acima de tudo, da perceção que os clientes têm da organização.

Neste sentido, e como passo inicial desse longo e exigente percurso, recomenda-se a criação de um sistema de equipas que incluam:

- Grupo de supervisão: responsável pela coordenação e manutenção da visão da iniciativa da institucionalização de uma mentalidade orientada para a qualidade.
- Grupo de formadores em ferramentas da qualidade: responsável por prestar formação e apoio na utilização dos recursos (ferramentas) e técnicas disponibilizadas para a gestão da qualidade.
- Conjunto de equipas de projeto: que serão as primeiras a receber formação em técnicas e ferramentas para a gestão da qualidade, incluindo, por exemplo, o ciclo *plan-do-study-act* de Deming (2000), mas também formação em gráficos de controlo

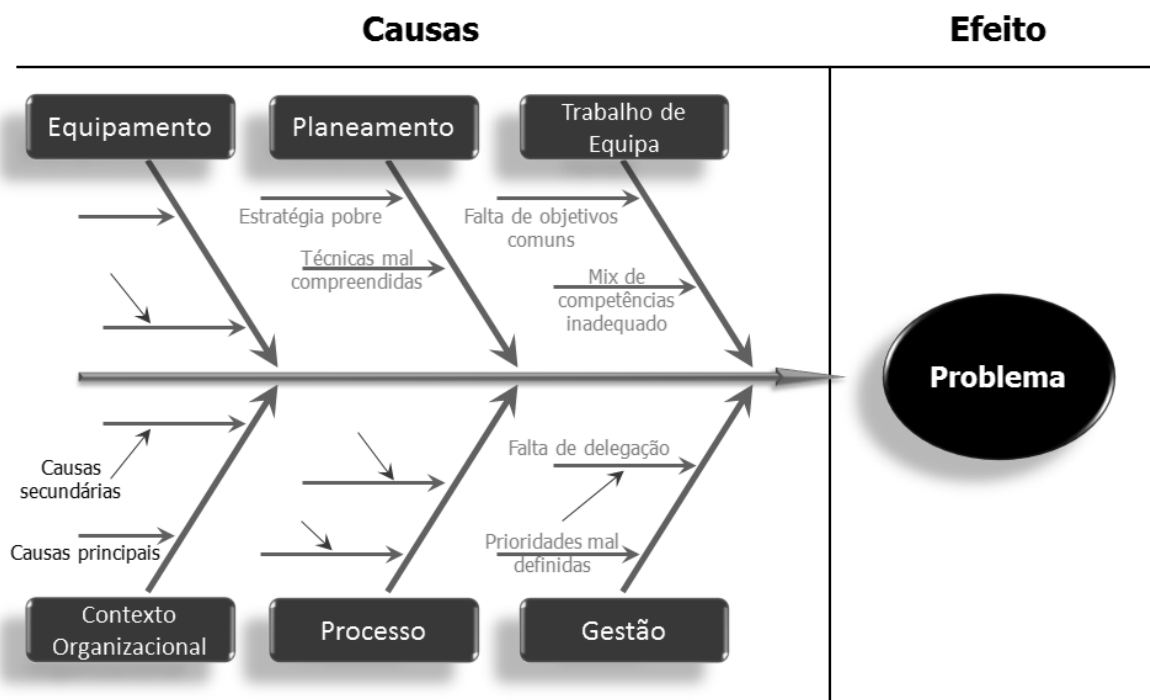
estatístico, diagramas de causa-efeito (diagramas de Ishikawa), gráficos de séries temporais, diagramas sistêmicos, etc. (ver os exemplos das figuras 1, 2, 3 e 4). Estas equipas de projeto serão, mais tarde, responsáveis pela operacionalização da visão e das abordagens da qualidade em várias áreas de projeto.

Figura 1 – Exemplo de gráfico de controlo estatístico (dados fictícios)



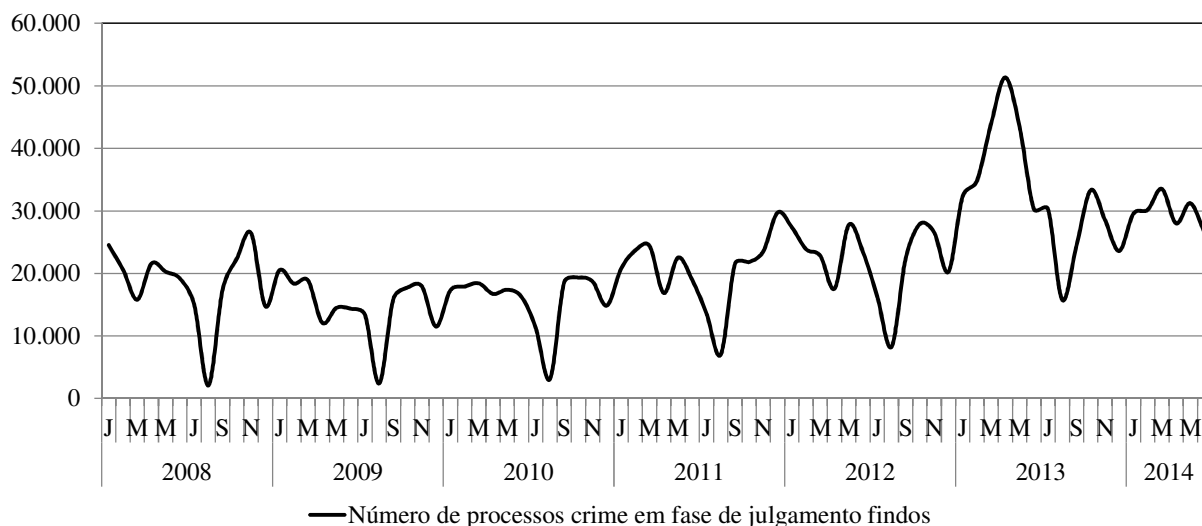
Fonte: elaboração própria.

Figura 2 – Exemplo de diagrama de causa efeito (fictício)



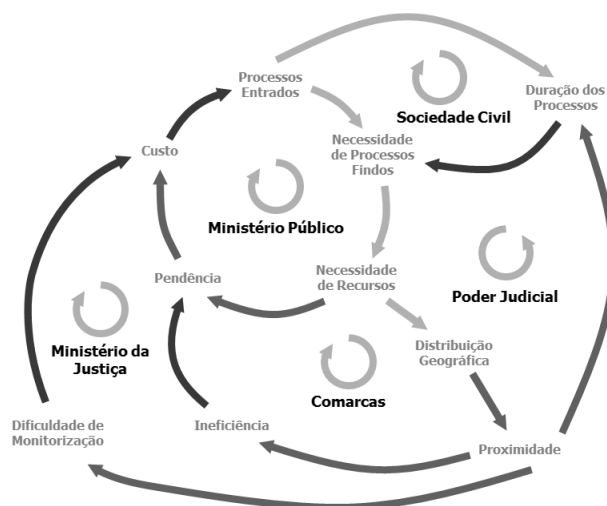
Fonte: elaboração própria.

Figura 3 – Exemplo de gráfico de série temporal (dados fictícios)



Fonte: elaboração própria.

Figura 4 – Exemplo de diagrama sistêmico (fictício)



Fonte: elaboração própria.

É importante reconhecer que, globalmente, um dos grandes ímpetus por detrás das iniciativas da melhoria sistemática da qualidade foi o reconhecimento do seu potencial para proporcionar uma significativa redução de custos (McNary, 2008). E se é certo que a redução de custos é um resultado de que o Ministério Público, enquanto organização do estado, pode beneficiar, a principal mais-valia subjacente é a possibilidade de obter ganhos de eficácia e eficiência ao tornar os procedimentos de trabalho mais *magros* e *leves*. Mas mesmo estes ganhos organizacionais não devem obscurecer aqueles que podem ser considerados, eventualmente, os principais benefícios de uma mentalidade orientada para a qualidade: um aumento da capacidade de resolução dos problemas, não só de magistrados e funcionários do

Ministério Público mas, acima de tudo, um aumento da capacidade de resolução dos problemas dos cidadãos. Trata-se de um recentrar do foco de atenção nas pessoas mais do que nos resultados operacionais, com ganhos ao nível da capacidade de reconhecimento e resposta a situações e conjunturas inesperadas, à complexidade associada a uma organização como o Ministério Público, e resultando, em última análise, numa melhoria global da performance.

A utilização dos conceitos oriundos da teoria institucional, nomeadamente dos conceitos associados à institucionalização de uma mentalidade orientada para a qualidade, pode potenciar a adequada e esmerada implementação destas sugestões, enraizando-as.

5. O contributo da Teoria Institucional

Outro contributo teórico interessante para a temática da qualidade está ligado à teoria institucional e à luz que esta teoria pode fazer incidir nas formas que as organizações têm à disposição para trabalhar a institucionalização da qualidade das suas atividades. A teoria institucional será usada, de seguida, em dois momentos: num primeiro momento para reconhecer que os sistemas orientados para a qualidade são instituições e, num segundo momento, para refletir sobre as formas mais eficazes de institucionalizar uma mentalidade orientada para a qualidade.

a. Os Sistemas Orientados para a Qualidade Enquanto Instituições

Na sociedade em geral, existe uma considerável confusão acerca do termo instituição. Muitas pessoas, mesmo com elevadas habilitações literárias tendem a confundir o termo instituição com o termo organização. Fruto desta confusão, sempre que o termo instituição é referido, pensam que se trata de uma organização: formalmente definida, legalmente estabelecida, com sede num qualquer edifício.

Esta visão não só não é moderna como, simplesmente, não é correta. Se é certo que virtualmente todas as organizações podem ser consideradas instituições, o universo das instituições não se encontra restrito a essa realidade. Uma boa definição de instituição foi avançada por Elinor Ostrom, Prémio Nobel da Economia, segundo a qual uma instituição pode ser encarada como um conjunto operante de regras usado para determinar quem é elegível para tomar decisões num determinado cenário, que ações são permitidas ou sofrem constrangimentos,

que regras de agregação são usadas, que procedimentos devem ser seguidos, que informação deve ou não ser fornecida e que recompensas serão atribuídas aos indivíduos em função das suas ações (Ostrom, 1990). Outra definição útil é a de instituição enquanto padrão social caracterizado por uma sequência de interações-padrão (Jepperson, 1991). O típico cumprimento que consiste num simples aperto de mão é uma instituição.

Tendo em conta qualquer uma das definições anteriores, é imediato reconhecer que todo o sistema orientado para a qualidade, em funcionamento no seio de uma organização, como seja o Ministério Público, é uma instituição. Como tal, a teoria institucional pode ajudar no entendimento da forma como a instituição qualidade pode ser reforçada e enraizada.

b. Como Institucionalizar uma Mentalidade Orientada para a Qualidade

Algo que deve ficar perfeitamente claro é que não devem existir quaisquer dúvidas de que a qualidade, no Ministério Público, abunda. Muitos são certamente os exemplos de áreas, procedimentos, magistrados ou funcionários que, no decorrer das suas ações, primam pela orientação para os seus clientes (os cidadãos) ao mesmo tempo que obtêm os resultados quantitativos que deles se esperam. A questão não é, portanto, saber se existe qualidade nas ações do Ministério Público, ou como fazer surgir essa qualidade. A qualidade existe. A verdadeira questão encontra-se em saber como institucionalizar uma mentalidade orientada para a qualidade que se torne uma espécie de segunda natureza não apenas para alguns, não apenas para muitos, não apenas em certos procedimentos, não apenas ocasionalmente. O verdadeiro desafio consiste em institucionalizar uma mentalidade orientada para a qualidade para todos os intervenientes no trabalho desenvolvido pelo Ministério Público, em todos os procedimentos, permanentemente.

O processo de institucionalização pode ocorrer de uma série de formas distintas. É útil ao Ministério Público ou, para o efeito, a qualquer outra organização que procure institucionalizar um sistema de qualidade, ter presentes as formas pelas quais a institucionalização ocorre.

- Estabilidade: as regras institucionais funcionam como mitos que as organizações incorporam para ganhar estabilidade (Meyer e Rowan, 1977, DiMaggio e Powell, 1983).

- O sistema de gestão da qualidade deve promover a estabilidade para magistrados e funcionários.
- Tecnologia de informação (Fountain, 2001): o sistema de gestão da qualidade deve ser visto como uma tecnologia inovadora ao serviço da organização e não como um ato burocrático.
- Enraizamento cultural: a legitimidade institucional passa por evidenciar que as ações cumprem objetivos apropriados, mas também por evidenciar que os indivíduos se comportam de acordo com procedimentos legítimos implantados culturalmente (Zucker, 1977, 1983, 1991; March e Olsen, 1989; North, 1990; Pierson, 2000).
 - Magistrados e funcionários estão adaptados ao sistema de gestão da qualidade?
 - Existe um entendimento comum de como resolver problemas relacionados com a qualidade?
 - Magistrados e funcionários têm preocupação de seguir os padrões estabelecidos pelo sistema de gestão da qualidade?
 - O sistema de gestão da qualidade é questionado de forma crítica e objetiva por magistrados e funcionários, ou as críticas são vagas e pouco claras?
- Guião: as instituições são internalizadas pelos atores sociais como guiões e manifestam-se em ação através do comportamento mais ou menos consistente que os indivíduos demonstram quando esses guiões são aplicados (DiMaggio e Powell, 1991).
 - O sistema de gestão da qualidade é considerado como consistindo apenas na aplicação de guiões preestabelecidos?
 - Os valores do sistema de gestão da qualidade são assumidos por magistrados e funcionários?
- Racionalidade limitada: as pessoas exploram apenas um conjunto restrito de alternativas nas suas ações e são incapazes de atribuir um valor exato aos resultados das suas decisões. Os limites da racionalidade humana estão institucionalizados no modo de funcionamento das organizações (Simon, 1947; March e Simon, 1958; March e Olsen, 1989; March, 1994), nomeadamente no que diz respeito aos sistemas de gestão da qualidade.

- Auto perpetuação (Pierson, 2000): as regras e práticas do sistema de gestão da qualidade deverão continuar a ser aplicadas no futuro, e essa noção deve ser clara para todos os intervenientes.
- Procedimentos formais versus procedimentos efetivos: as estruturas formais de muitas organizações refletem dramaticamente os mitos dos seus ambientes institucionais em vez das exigências das suas atividades correntes (Meyer e Rowan, 1977; Pfeffer e Salancik, 1978; DiMaggio e Powell, 1983, 1991; Haunschild e Miner, 1997; Clerkin, 2006; Schmidt, 2008).
 - O sistema de gestão da qualidade limita-se a um conjunto de procedimentos formais?
 - O sistema de gestão da qualidade consiste num conjunto de procedimentos que efetivamente contribuem para a melhoria do serviço prestado à comunidade por magistrados e funcionários?
- Isomorfismo: tendência de homogeneização das organizações ao longo do tempo, tanto em termos de estrutura como de processos (Meyer & Rowan, 1977; Pfeffer e Salancik, 1978; DiMaggio e Powell, 1983, 1991; Haunschild e Miner, 1997; Garson, 2008).
 - A aplicação de um sistema de gestão da qualidade confere legitimidade acrescida ao Ministério Público?
 - A aplicação de um sistema de gestão da qualidade contribui para que as ações dos vários intervenientes na atividade do Ministério Público se tornem mais homogéneas?
 - A aplicação de um sistema de gestão da qualidade exige de magistrados e funcionários a aplicação das melhores práticas e coloca, sobre estes, pressão no sentido de adotar melhores procedimentos?
 - As práticas dos magistrados e funcionários mais bem-sucedidos são mimetizadas?
 - Existem, no contexto do sistema de gestão da qualidade, magistrados e funcionários que funcionam como modelo de referência para os seus pares?

- Ligação fraca: processos organizacionais que contêm elementos interdependentes em que pode haver variação no número e intensidade das suas interdependências (Peyrot, 1991; Westphal e Zajac, 1998, 2001; Coburn, 2004).
 - O sistema de gestão da qualidade deve ser aplicado de forma distintas, dependendo do contexto em que o magistrado ou o funcionário está inserido?
 - Existem elementos que defendem o sistema de gestão da qualidade perante os superiores hierárquicos, mas o detraem perante os pares?
 - Existem magistrados e/ou funcionários que consideram legítima a recusa de aplicação do sistema de gestão da qualidade?

As oportunidades e desafios patentes nos aspetos e questões cuja formulação acima se apresentou constituem o cerne do processo de institucionalização de um sistema de gestão da qualidade sendo, muitas vezes, fatores determinantes para o sucesso ou insucesso de iniciativas desta natureza. Por isso mesmo, ter presente a relevância dos mecanismos institucionais nunca deverá assumir um papel secundário.

6. Considerações Finais

Ao longo deste texto, foi possível expor as formas como os conceitos oriundos da teoria de sistemas e da teoria institucional podem auxiliar os responsáveis máximos das organizações a gerir, adotando uma mentalidade orientada para a qualidade. As abordagens técnicas comumente designadas de *organizações que aprendem e melhoria sistemática da qualidade* são dois dos exemplos mais conhecidos, influentes e aplicáveis dessa forma de gestão.

Uma das propriedades centrais de uma mentalidade de gestão orientada para a qualidade caracteriza-se por uma compreensão, ao nível fundamental, que o comportamento de qualquer ser humano, numa organização, não se encontra apenas moldado por um conjunto de estruturas não humanas, mas acima de tudo, é intimamente interconectado e influenciado pelo comportamento dos restantes seres humanos dessa mesma organização. A partir desta premissa de base, toda e qualquer ação organizacional bem-sucedida deve dar primazia à interação dos vários elementos do sistema e relegar para segundo plano interpretações mais restritivas das intenções e motivações humanas.

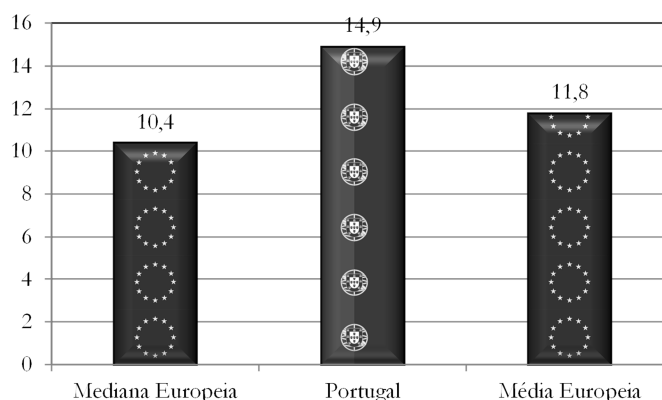
É importante compreender que as abordagens aqui apresentadas, e que procuram entender e influenciar estas dinâmicas organizacionais interativas podem ser aplicadas com graus de sofisticação e profundidade muito distintos, percorrendo todo o espectro que vai das abordagens estatísticas mais, difíceis e técnicas (como a abordagem *seis-sigma*), às abordagens da resolução coletiva de problemas, mais suaves e normativas (David e Strang, 2006).

Tendo em consideração a atenção recorrente dada a estas abordagens, quer na academia, quer na prática, o enfoque atribuído à qualidade nas e das organizações continuará, certamente, a ser influente durante um longo período de tempo.

Por tudo o que foi exposto, a aposta na institucionalização de uma mentalidade orientada para a qualidade afigura-se como um dos empreendimentos mais seguros e frutíferos no percurso a ser trilhado pelo Ministério Público para alcançar e cumprir, na plenitude, o seu lema: *por mim, por si, por todos!*

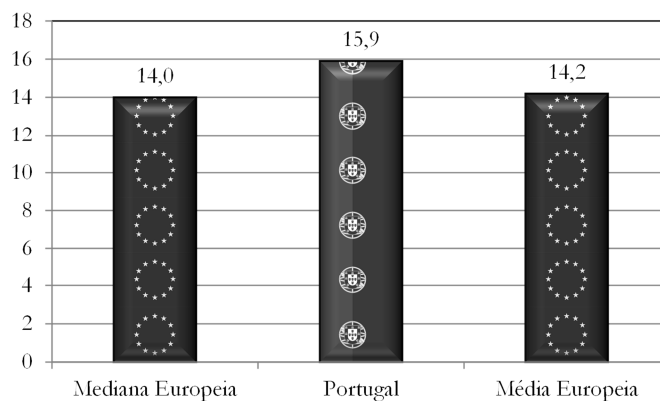
Uma última palavra deve ser deixada à reflexão: proatividade. As figuras 5 a 10 resultam da leitura e análise do último relatório sobre eficiência e qualidade da justiça nos sistemas judiciários europeus, da *European Commission for the Efficiency of Justice* (2014). Apesar de nem sequer se poder considerar como um relatório de avaliação de um proto sistema de gestão da qualidade da justiça a nível europeu, a verdade é que a tendência para acentuar a vertente quantitativa da avaliação da atividade dos sistemas judiciários é inequívoca. E só essa expressão quantitativa é suficiente para despertar temores em muitos dos intervenientes nos sistemas judiciários, pelas leituras que os números podem suscitar.

Figura 5 – Magistrados do Ministério Público por 100.000 habitantes, 2012



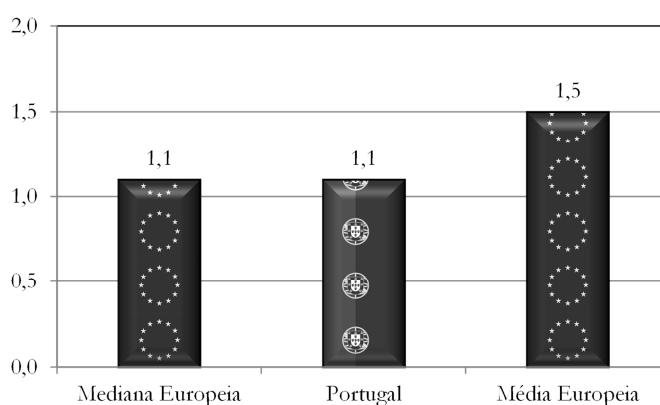
Fonte: elaboração própria com base em dados da *European Commission for the Efficiency of Justice* (2014).

Figura 6 – Funcionários do Ministério Público por 100.000 habitantes, 2012



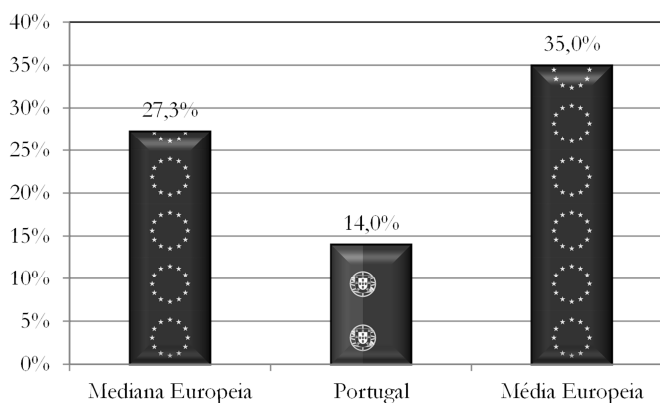
Fonte: elaboração própria com base em dados da *European Commission for the Efficiency of Justice* (2014).

Figura 7 – Funcionários do Ministério Público por magistrado do Ministério Público, 2012



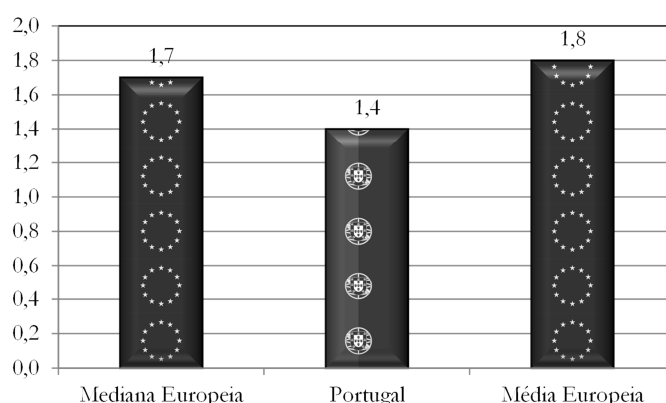
Fonte: elaboração própria com base em dados da *European Commission for the Efficiency of Justice* (2014).

Figura 8 – Percentagem de processos que deram entrada no Ministério Público e chegaram a tribunal, 2012



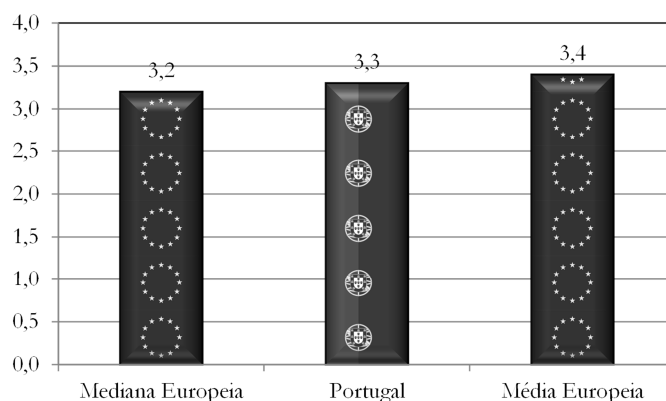
Fonte: elaboração própria com base em dados da *European Commission for the Efficiency of Justice* (2014).

Figura 9 – Salário anual bruto de um magistrado do Ministério Público em início de carreira face ao ordenado anual médio bruto do país, 2012



Fonte: elaboração própria com base em dados da *European Commission for the Efficiency of Justice* (2014).

Figura 10 – Salário anual bruto de um magistrado do Ministério Público em topo de carreira face ao ordenado anual médio bruto do país, 2012



Fonte: elaboração própria com base em dados da *European Commission for the Efficiency of Justice* (2014).

Uma leitura simplista dos dados das figuras 5 a 10 pode levar a um conjunto de conclusões erróneas, contraditórias, paradoxais. Como usualmente, a realidade afigura-se como bem mais complexa do que essas leituras simplistas. As figuras 5 e 6 podem ser lidas como apontando para um excesso de magistrados e funcionários do Ministério Público em Portugal, face às média e mediana europeias. Contudo, a figura 7 surge como um aparente contrassenso, uma vez que Portugal apresenta um número consideravelmente abaixo da média europeia de funcionários por magistrado do Ministério Público. Por seu turno, a figura 8 representa Portugal como tendo um percentagem de processos que deram entrada no Ministério Público e chegaram a tribunal bastante baixa. Porém, como é sabido, as realidades e o tipo de competências atribuídas ao Ministério Público em cada país europeu são bastantes distintas tornando, efetivamente, a comparação pouco recomendável senão mesmo inútil e enganadora. Na figura 9, os magistrados do Ministério Público em Portugal (início de carreira), surgem face aos seus

congêneres europeus como auferindo salários mais baixos, em termos relativos. Na figura 10, os magistrados do Ministério Público em Portugal (topo da carreira) surgem, em termos relativos, acima da mediana europeia e quase em linha com a média.

A conclusão a tirar não se deve ficar pela constatação de que nem todas as realidades associadas ao Ministério Público em Portugal são más, mas que muitas vezes a mesma realidade objetiva tem várias interpretações válidas e contraditórias em coexistência.

Certo é que esta exposição quantitativa é temida por muitos dos leitores, mesmo que a esse receio não seja dada voz ou que seja mesmo um receio subconsciente. Receio de uma exposição da qual não é possível resguardo e que resulta numa resistência mais ou menos assumida a todas as mudanças no sentido da implementação de sistemas de gestão da qualidade (que contribuem para essa exposição) e do enraizamento da mentalidade associada.

Foucault ensina que a resistência à mudança, incluindo o boicote, é em si, um reconhecimento da importância da mudança em questão, validando a sua necessidade e tornando-a ainda mais inevitável (Foucault, 1980). A orientação da atividade das organizações públicas para a qualidade afigura-se, nos dias de hoje e de facto, como inevitável. O desafio do Ministério Público é, pois, o da proatividade. Porquê esperar por uma influência exógena, mais ou menos assertiva, que enfrente maior ou menos resistência, mas que acabará por ser uma realidade, quando estão reunidas as condições para que a iniciativa dessa mesma mudança de mentalidade seja assumida pelo próprio Ministério Público? Mais do que qualquer outra entidade, deve ser o próprio Ministério Público a assumir a responsabilidade e a iniciativa de definir o que deve ser entendido como qualidade da sua atividade, não esperando que essa definição seja feita exogenamente (ou, pelo menos, contribuindo para essa definição). O X Congresso do Ministério Público, cujo tema é “Qualidade na Justiça, Qualidade da Democracia”, é a prova de que essa proatividade não só é possível como de que a mudança e a orientação de mentalidade para a qualidade já começaram.

Referências bibliográficas

Bertalanffy, L. (1968). *General Systems Theory: Foundations, Development, Applications*. New York: George Braziller.

Boyne, G.; Walker, R. (2002). Total Quality Management and Performance: An Evaluation of the Evidence and Lessons for Research on Public Organizations. *Public Performance and Management Review*, 26, 2, 111-131.

Clerkin, R. (2006). *Equifinality in Nonprofit Advocacy: A Neoinstitutional Exploration of Nonprofit Advocacy*. Dissertação de Doutorado. Bloomington, Indiana: Indiana University.

Coburn, C. (2004). Beyond Decoupling: Rethinking the Relationship between the Institutional Environment and the Classroom. *Sociology of Education*, 77, 211-244.

European Commission for the Efficiency of Justice (2014). European Judicial Systems – Edition 2014 (2012 data): Efficiency and Quality of Justice. Council of Europe. Disponível em: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf.

David, R.; Strang, D. (2006). When Fashion is Fleeting: Transitory Collective Beliefs and Dynamics of TQM Consulting. *Academy of Management Journal*, 49, 2, 215-233.

Deming, W. (2000). *Out of the Crisis*. Cambridge: MIT Press.

Dent, E.; Umpleby, S. (1998). Underlying Assumptions of Several Traditions in Systems Theory and Cybernetics. In R. Trappl (ed.), *Cybernetic and Systems '98*, 513-518. Vienna: Austrian Society for Cybernetic Studies.

DiMaggio, P.; W. Powell (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48: 147-160.

DiMaggio, P.; W. Powell (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago.

Foucault, M. (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*. In C. Gordon (ed.). New York: Pantheon.

Fountain, J. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Frederickson, H.; Smith, K.; Larimer, C.; Licari, M. (2012). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Garson, G. (2008). *Institutional Theory*. North Carolina State University.

Haas, J.; Drabek, T. (1973). *Complex Organizations: A Sociological Perspective*. New York: Macmillan Publishers.

Haunschild, P.; A. Miner (1997). Modes of Interorganizational Imitation: The Effects of Outcome Salience and Uncertainty. *Administrative Science Quarterly*, 42, 3, 472-499.

- Jepperson, R. (1991). Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. In W Powell; P. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 143-163. Chicago: University of Chicago.
- Katz, R.; Kahn, R. (1966). *The Social Psychology of Organizations*. New York: Wiley.
- March, J. (1994). *A Primer of Decision Making: How Decisions Happen*. NY: Macmillan.
- March, J.; H. Simon (1958). *Organizations*. NY: Wiley.
- March, J.; J. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. NY: Free Press.
- McNary, L. (2008). Quality Management in the Public Sector: Applying Lean Concepts to Customer Service in a Consolidated Government Office. *Public Administration Quarterly*, 32, 2, 282-301.
- Meyer, J.; B. Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340-363.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pershing, S.; Austin, E. (2015). *Organization Theory and Governance for the 21st Century*. California: SAGE Publications.
- Pfeffer, J.; G. Salancik (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. NY: Harper & Row.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94, 2, 251-267.
- Portugal (2007). Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 250, de 28 de dezembro de 2007, 2-21.
- Schmidt, V. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303-326.
- Senge, P. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday.

Shewhart, W. (1939). *Statistical Method from the Viewpoint of Quality Control*. New York: Dover.

Taylor, F. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper & Brothers.

Westphal, J.; E. Zajac (1998). Symbolic Management of Stockholders: Corporate Governance Reforms and Shareholder Reactions. *Administrative Science Quarterly*, 43, 127-153.

Westphal, J.; E. Zajac (2001). Decoupling Policy from Practice: The Case of Stock Repurchase Programs. *Administrative Science Quarterly*, 46, 202-228.

White, O.; Wolf, J. (1995). Deming's Total Quality Management Movement and the Baskin Robbins Problem, Part I: Is it Time do Go Back to Vanilla? *Administration and Society*, 27, 2, 203-225.

White, O.; Wolf, J. (1995). Deming's Total Quality Management Movement and the Baskin Robbins Problem, Part II: Is this Ice Cream American? *Administration and Society*, 27, 3, 307-321.

Zucker, L. (1977). The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. *American Sociological Review*, 42, 726-743.

Zucker, L. (1983). *Organizations as Institutions*. Greenwich, CT: JAI Press.

Zucker, L. (1991). Postscript: Microfoundations of Institutional Thought. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 103-107. In P. DiMaggio; W. Powell. Chicago: University of Chicago Press.