

AUMENTO DA PRODUTIVIDADE EM UMA PROMOTORIA DE JUSTIÇA BASEADO NA ALTERAÇÃO DOS MÉTODOS DE PRODUÇÃO

Renan Evangelista Couto
(FACIG)

Ana Cecília Junqueira Gouvêa
(MPMG)

Vanessa Maia de Amorim Evangelista
(MPMG)

Resumo

Diante da crescente demanda por serviços do Ministério Público e da limitação de recursos públicos para atendê-la, em 2010 foi desenvolvido um estudo que buscou melhorar a produtividade em duas Promotorias de Justiça do interior de Minas Gerais. Observou-se que a produção destes órgãos não conseguia acompanhar a demanda e algumas soluções de melhoria foram implementadas. A de maior impacto foi a mudança do método de produção judicial, que passou a ser em lotes, substituindo o antigo método, por jobbing, fragmentado. Essa e outras mudanças proporcionaram ganhos de produtividade como o aumento em mais de 20% das devoluções de expedientes judiciais. Pretende-se com este trabalho contribuir com o tema gestão pública aplicada aos Ministérios Públicos e, esperançosamente, influir positivamente na realidade social.

Palavras-chaves: Método de produção, Gestão pública, Ministério Público, Trabalho

1. INTRODUÇÃO

A partir do conceito principal de produtividade relatado por Moreira (2011, p. 606), “quanto se pode produzir partindo de uma certa quantidade de recursos”, os autores deram início a esse estudo que visou a buscar uma alternativa para aumentar a produtividade em órgãos públicos partindo da premissa que não é possível, imediatamente, substituir os recursos por outros mais eficientes.

Os recursos à disposição dos órgãos públicos são limitados e, em razão das normas que regem a administração pública, suas aquisições são mais lentas e difíceis comparadas à iniciativa privada. Por exemplo, para se contratar um funcionário é preciso realizar um concurso público e observar a limitação de gastos imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) que impede, muitas vezes, uma organização de aumentar seu quadro de pessoal. Da mesma forma, para se adquirir um simples material de escritório é preciso seguir um procedimento de licitação, previsto na Lei Federal nº 8.666/1993.

Retornando à conceituação anterior, que, como postulam Davis, Aquilano & Chase (2001, p. 122), envolve genericamente a relação de duas variáveis, produção (saída) e recursos (insumos de entrada), a forma de se melhorar a produtividade mantendo-se os mesmos recursos é unicamente aumentar a produção. Esse foi o foco desse trabalho, que, como objeto de estudo, pesquisou a produção nas Promotorias de Justiça da Comarca de Mantena, órgãos públicos integrantes do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

2. AMBIENTAÇÃO ÀS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA

2.1. ATUAÇÃO

No Brasil, as Promotorias de Justiça são órgãos públicos que integram os Ministérios Públicos estaduais e do Distrito Federal. Através dos promotores de justiça, atuam junto ao poder judiciário de primeira instância, ou seja, interagem diretamente com os juízes de direito dos Tribunais de Justiça e suas respectivas Varas Judiciais, no entanto, não são a eles vinculados ou subordinados.

Um dos papéis mais antigos e conhecidos do Ministério Público é o de ser responsável pela ação penal, denunciando e acusando pessoas que cometem crimes, porém, sua função não se resume a essa. A partir da Constituição Federal de 1988, suas atribuições foram

consideravelmente ampliadas. De acordo com os artigos 127 e 129 da Constituição Federal, o Ministério Público passou a ter como funções “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988). Assim, as Promotorias de Justiça, além de atuarem na esfera penal, passaram a atuar também na defesa de diversos grupos de interesses, especialmente do meio ambiente, da ordem urbanística, do patrimônio histórico e cultural, do patrimônio público, da saúde pública, das crianças e dos adolescentes, dos incapazes, dos idosos dentre outros.

2.2. PRINCIPAIS ATIVIDADES

Segundo a Constituição Federal (BRASIL, 1988), a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (BRASIL, 1993) e Gouvêa, Couto & Evangelista (2012, p. 22, 70), as Promotorias de Justiça são responsáveis em analisar, peticionar e emitir pareceres em diferentes tipos de ações ou processos judiciais (expedientes judiciais), em propor suas próprias ações judiciais e em atuar em inquéritos civis e outros instrumentos de investigação (expedientes extrajudiciais). Cabem ainda aos promotores de justiça, exclusivamente, no âmbito das Promotorias de Justiça a que estão ligados, a expedição de ofícios, participação em reuniões, audiências, tribunais dos júris e plantões de finais de semana, feriados e recessos.

Há ainda atividades obrigatórias de visitas e fiscalização a estabelecimentos prisionais, de amparo a idosos e acolhimento de crianças e adolescentes. Somam-se a estas atividades a constante e concentrada pesquisa jurisprudencial e a gestão das atividades e recursos que apoiam as atividades-fim.

2.3. CLIENTES

Considerando que a função constitucional do Ministério Público é atender à sociedade e, de acordo com Chiavenato (2004, p. 346), que conceitua cliente como “pessoa ou organização que utiliza os produtos ou serviços para satisfazer suas necessidades”, consideramos neste estudo a sociedade como o principal cliente das Promotorias de Justiça.

3. PROBLEMA & OBJETIVO

Este trabalho buscou responder à seguinte situação problema: “É possível aumentar a produtividade em Promotorias de Justiça com atribuições mistas mantendo-se os mesmos recursos?”.

A partir deste questionamento traçou-se o objetivo geral do estudo: “Encontrar soluções de melhoria da produtividade em Promotorias de Justiça com atribuições mistas, alterando-se os métodos de produção”.

E, para atender este objetivo geral, os seguintes objetivos específicos para as Promotorias de Justiça estudadas foram traçados:

- Verificar os métodos de produção empregados;
- Medir a produção e avaliar a necessidade de melhorias;
- Implementar alterações nos métodos de produção (se aplicável);
- Medir a produção após implementar alterações nos métodos de produção (se aplicável).
- Verificar a relação entre as produtividades antes e após implementar alterações nos métodos de produção (se aplicável).

4. METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa foi realizada entre os meses de fevereiro a agosto de 2010 e as atividades de campo ocorreram nas dependências das 1ª e 2ª Promotorias de Justiça e no prédio do Fórum da Comarca de Mantena, localizados no município de mesmo nome, no estado de Minas Gerais. A população da pesquisa foi composta pelos colaboradores das referidas Promotorias de Justiça: duas promotoras de justiça, um analista, dois oficiais e um estagiário.

A pesquisa teve início através da análise documental de diversas normas e resoluções internas. A partir desses documentos foi possível mapear obrigаторiedades, objetivos estratégicos e as atividades que uma Promotoria de Justiça exerce.

Após, foi verificado como cada uma destas atividades eram desenvolvidas e como todo o trabalho estava organizado, incluindo a participação dos colaboradores, o uso de equipamentos, a interface com os clientes e os métodos de produção utilizados. Em entrevistas e reuniões com os participantes, além da observação direta, buscou-se registrar cada passo dado e classificar as atividades quanto à “complexidade de execução”, “volume de trabalho” e “tipo”.

Para o tipo, elas receberam as denominações administrativa (apoiam as demais atividades), judicial (suscitam intervenção ou atuação judicial), extrajudicial (atividades jurídicas que não correspondem às atividades judiciais) ou institucional (envolvem direta e primordialmente os órgãos da Administração Superior do Ministério Público).

Já complexidade e volume foram considerados objetivos e, utilizando o que Shimizu (2010, p. 64-69) chama de “método de decisão com vários objetivos e valor da utilidade associado a cada um desses objetivos”, os dois objetivos receberam o mesmo peso, o que, normalizados, representam 0,50 para cada. Cada um desses objetivos recebeu a avaliação qualitativa alto (a), médio (a) ou baixo (a), que são respectivamente correspondentes aos valores de utilidade 1,00, 0,50 e 0,00.

A média ponderada da utilidade para cada atividade é fruto da combinação da relação (Complexidade, Volume), que pode ser resumida de acordo com o Quadro 1.

Quadro 1 - Médias ponderadas possíveis das utilidades para os objetivos “complexidade” e “volume” das atividades das Promotorias de Justiça da Comarca de Mantena, fev./ago. 2010

Médias Ponderadas Possíveis das Utilidades para os Objetivos Complexidade e Volume das Atividades		Volume (peso normalizado = 0,50)		
		Alto (1,00)	Médio (0,50)	Baixo (0,00)
Complexidade (peso normalizado = 0,50)	Alta (1,00)	1,00	0,75	0,50
	Média (0,50)	0,75	0,50	0,25
	Baixa (0,00)	0,50	0,25	0,00

Fonte: Autores

A opção pelos objetivos “complexidade” e “volume” é uma simplificação da ferramenta de definição de prioridades GUT (Gravidade, Urgência e Tendência), destacada por Meireles (2000, p. 51-55).

Dando continuidade à pesquisa, foram disponibilizados para cada colaborador, durante um período de dois meses, questionários em forma de lista de ocorrências para que fossem registrados os principais problemas encontrados nas atividades diárias. Para as promotoras de justiça ainda foi solicitado que registrassem o tempo despendido na realização das principais atividades.

Como principal fator que impactou a pesquisa, as promotoras de justiça mencionaram que devido à quantidade de atividades, ritmo de trabalho e eventos inesperados, algumas atividades deixaram de ser registradas. A diferença entre a realidade e os valores medidos, contudo, mantém o objetivo desta parte da pesquisa, que foi identificar onde se concentra, proporcionalmente, o maior esforço das promotoras de justiça diante da vasta gama de atividades.

Por último, a partir de junho de 2010, houve a implementação de algumas mudanças no método de produção aplicado às atividades mais importantes, sobretudo aquelas relacionadas aos expedientes judiciais, além da verificação quantitativa da produção e de aspectos qualitativos relacionados.

5. RESULTADOS

5.1. MÉTODOS DE PRODUÇÃO

Classificação do Tipo da Produção

Rocha (2008, p. 2) define produção como o ato de fazer ou construir algo que atenda a um consumidor. Slack, Chambers & Johnston (2008, p. 32) tratam o termo operações como sinônimo de produção. Já Moreira (2011, p. 1) faz uma distinção entre esses dois termos, chamando de produção as atividades industriais, orientadas à produção de bens físicos, e de operações, as atividades desenvolvidas em empresas de serviços.

O conceito de produção empregado neste trabalho refere-se às atividades praticadas pelas Promotorias de Justiça, um misto de prestação de serviços e produção de bens, composto aceito por Slack, Chambers & Johnston (2008, p. 36).

Como exemplo dessa atividade produtiva, as Promotorias de Justiça geram documentos impressos (ofícios, requisições, pareceres, manifestações etc) e alteram a posse e posição física de expedientes (recebendo-os e devolvendo-os das/para as Varas Judiciais, por exemplo), configurando o que Slack, Chambers & Johnston (2008, p. 39), em relação aos recursos transformados, chamam de processamento de materiais.

No entanto, os principais recursos a serem transformados são as informações, conforme preconiza os mesmos autores. Esses recursos sofrem alterações de suas propriedades informacionais, sendo acrescidos posicionamentos, referências normativas, depoimentos e outros elementos que acarretarão a solução de problemas e questões diversas.

Nesse principal processo de transformação, termo também empregado por Slack, Chambers & Johnston (2008, p. 36) para a produção de bens ou serviços, o recurso de transformação mais utilizado é o conhecimento de seus colaboradores. A Figura 1 ilustra o modelo de transformação de uma Promotoria de Justiça.

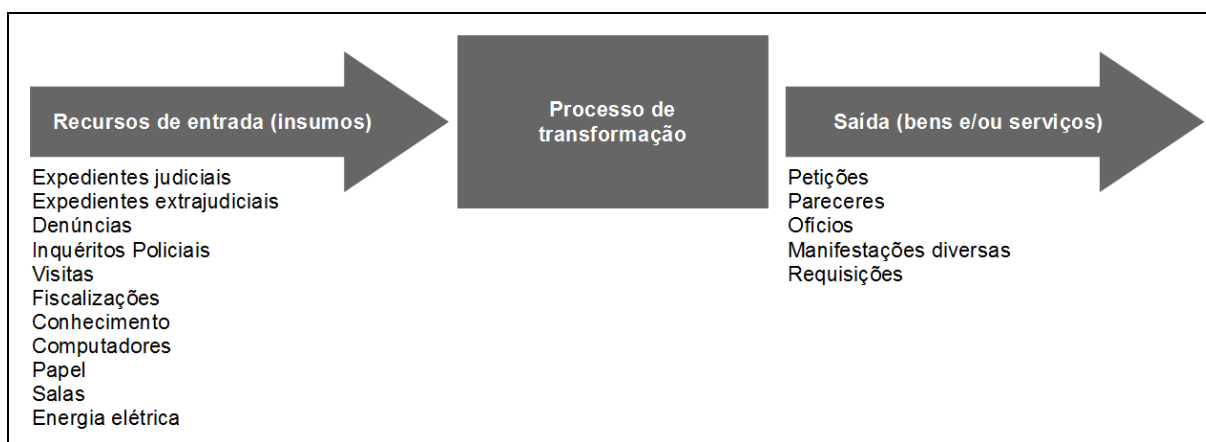


Figura 1 - Modelo de transformação clássico aplicado a uma Promotoria de Justiça com atribuição mista

Fonte: Adaptado de Slack, Chambers & Johnston (2008, p. 36-37)

Atividades Praticadas

A pesquisa encontrou 162 atividades distintas praticadas nas Promotorias de Justiça e, na maioria das vezes, com as tarefas que as compõem sendo executadas de formas diferentes, dependendo do colaborador em ação. A execução de forma não padronizada compreendia, inclusive, o armazenamento em diversos locais do produto (final ou parcial) da atividade, o que, obviamente, acarretava problemas, sobretudo perdas relacionadas aos esforços em encontrar os produtos.

O Quadro 2 apresenta as atividades que obtiveram média ponderada da utilidade 1,00, 0,75 e 0,50, conforme descrito na metodologia da pesquisa apresentada no Capítulo 4.

Quadro 2 – Atividades praticadas nas Promotorias de Justiça da Comarca de Mantena entre fevereiro e agosto de 2010 que obtiveram média ponderada da utilidade 1,00, 0,75 e 0,50 para os objetivos complexidade e volume

Atividade	Tipo	Complexidade	Volume	Média ponderada da utilidade
Preencher Relatório Mensal	Administrativa	Alta	Alto	1,00
Manifestar em Assunto Cível	Extrajudicial	Alta	Alto	1,00
Manifestar em Assunto Criminal	Extrajudicial	Alta	Alto	1,00
Manifestar em Processo Cível – Ministério Público como Fiscal da Lei	Judicial	Alta	Alto	1,00
Atualizar Livro II – Controle de Inquéritos Policiais	Administrativa	Média	Alto	0,75
Atualizar Livro III – Carga e Descarga de Autos	Administrativa	Média	Alto	0,75
Devolver Expedientes Judiciais	Administrativa	Média	Alto	0,75
Fiscalizar Destinação de Verba Pública	Extrajudicial	Alta	Médio	0,75
Homologar Rescisão de Contrato de Trabalho	Extrajudicial	Média	Alto	0,75
Informar Dados Estatísticos à Corregedoria-Geral do Ministério Público	Institucional	Média	Alto	0,75
Manifestar em Processo Criminal	Judicial	Média	Alto	0,75
Manifestar em Processo Infracional da Infância e Juventude	Judicial	Alta	Médio	0,75

Cumprir Diligências	Administrativa	Média	Alto	0,75
Atender ao Público	Administrativa	Baixa	Alto	0,50
Atualizar Pasta nº 5 – Cópia de Relatórios Mensais	Administrativa	Alta	Baixo	0,50
Ler Diário Oficial	Administrativa	Baixa	Alto	0,50
Receber Expedientes Judiciais	Administrativa	Baixa	Alto	0,50
Formular Pedido de Busca e Apreensão	Extrajudicial	Alta	Baixo	0,50
Inspecionar Estabelecimento Prisional	Extrajudicial	Alta	Baixo	0,50
Manifestar em Caso de Violência Doméstica (Lei Maria da Penha)	Extrajudicial	Alta	Baixo	0,50
Participar de Audiência	Judicial	Baixa	Alto	0,50
Participar de Sessão de Júri	Judicial	Alta	Baixo	0,50
Tomar Ciência em Processo (Audiência, Sessão de Júri ou Decisão Judicial)	Judicial	Baixa	Alto	0,50
Elaborar Ofícios	Administrativa	Baixa	Alto	0,50
Receber Suprimentos	Administrativa	Média	Médio	0,50
Manifestar em Habilitação de Casamento	Extrajudicial	Média	Médio	0,50
Manifestar em Processo Não Infracional da Infância e Juventude	Judicial	Média	Médio	0,50

Fonte: Autores

Seleção das Atividades

A decisão sobre qual atividade seria trabalhada, em determinado dia e horário, era orientada pelas experiências e intuições das promotoras de justiça, baseadas principalmente nos prazos a findar, tamanho (volume) da pilha de expedientes aguardando tramitação, eventos agendados (reuniões, audiências, tribunais do júri), necessidades não programadas (telefonemas, expedientes urgentes, problemas administrativos) e responsabilidades diárias (leitura do Diário Oficial, mensagens eletrônicas e correspondências).

Tomada a referida decisão e, se essa fosse a execução de atividades com os expedientes judiciais, ainda era necessário decidir qual classe deles trabalhar (criminal, cível, infância e juventude etc). Escolhida a classe, organizada em pilhas, escolhia-se o expediente do topo da pilha.

Merece destaque a atividade de elaboração de manifestações em expedientes judiciais porque, conforme demonstrado na Tabela 1, essa atividade consumia mais de 1/3 do esforço efetivo das promotoras de justiça em relação a todas as demais, além de estar listada no Quadro 2, por diversas vezes, como de elevadas médias ponderadas da utilidade, indicando a necessidade de priorização.

Tabela 1 – Distribuição relativa do esforço efetivo das promotoras de justiça na execução das atividades diárias
Promotorias de Justiça da Comarca de Mantena – fev./mar 2010

Atividade	Esforço relativo (%)
Total	100,00
Analisar e manifestar em expedientes extrajudiciais	0,85
Analisar e manifestar em expedientes judiciais	37,30
Analisar e manifestar em IP	8,99
Atender ao público e advogados	1,76
Elaborar, revisar e assinar ofícios/relatórios	0,86
Inspecionar e visitar estabelecimentos diversos	0,51
Ler Diário Oficial	2,02
Ler mensagens e correspondências	2,75
Participar de audiências	12,82
Participar de reuniões diversas	7,89
Participar de reuniões internas	14,50
Telefonemas	3,77
Outros	5,97

Fonte: Autores

Execução das Atividades

A pesquisa constatou que a execução das atividades ocorria de modo fragmentado. Os colaboradores iniciavam a atuação em determinada atividade (analisar o tipo penal praticado em um expediente judicial da classe criminal, por exemplo) e, no momento seguinte, executavam outra totalmente distinta (elaborar um ofício requisitando documentos para um expediente extrajudicial de patrimônio público, por exemplo).

Mesmo não quantitativamente medido pela dificuldade prática de delimitar exatamente o início e o fim de uma atividade, o tempo entre a finalização de uma e o início de outra, mesmo que individualmente curtos (da ordem de poucos minutos), apresentou um resultado total ao final da pesquisa com perdas de produtividade percebidas consideráveis.

Esse tempo não produtivo pode ser comparado ao “tempo de *set-up*”, definido por Slack, Chambers & Johnston (2008, p. 491) como “tempo decorrido na troca do processo do final da produção de um lote até a produção da primeira peça boa do próximo lote”. No nosso caso, a produção isolada de cada produto seria equivalente a lotes de uma unidade de produto.

Esse ajuste dos recursos ou, como relaciona Moreira (2011, p. 510), “preparação do equipamento para uma nova rodada de produção”, no caso das Promotorias de Justiça, foi decorrente dos atos de levantar e buscar expedientes em estantes, procurar, abrir e fechar arquivos magnéticos em pastas (diretórios), abrir, fechar e armazenar livros e códigos, buscar e organizar documentos, além de, principalmente, interromper uma linha de raciocínio em determinado assunto para iniciar outra, muitas vezes, sem nenhuma relação com a anterior.

Acrescente-se ainda ao tempo perdido na execução das atividades, o ato de interrompê-las a qualquer momento para atender telefonemas, receber pessoas e documentos, além de prestar informações de todo tipo, até da localização de salas no Fórum.

Como exemplo da fragmentação da realização das atividades diárias, somente no dia 09 de março de 2010, uma das promotoras de justiça apontou, em oito horas de trabalho (já descontando o período de almoço), 35 atividades.

Tipo do Processo

A partir da forma como as atividades são selecionadas e executadas, foi possível classificar o método de produção principal das Promotorias de Justiça estudadas como de *jobbing*. Segundo Slack, Chambers & Johnston (2008, p. 129-132), que chamam os métodos de

produção de “tipos de processos”, os processos de *jobbing* lidam com baixo volume e alta variedade de produção e, embora todos os produtos exijam o mesmo tipo de atenção, há diferenças entre suas necessidades exatas. Nesse tipo de processo os produtos compartilham os recursos.

Embora essa classificação, ainda segundo os autores, seja aplicada às atividades de manufatura e, como as Promotorias de Justiça são órgãos públicos que prestam serviços, seria mais natural o enquadramento do seu método de produção principal como “serviços de massa”. Conforme a conceituação dos mesmos autores seriam: “aqueles que compreendem muitas transações de clientes que envolve tempo de contato limitado e pouca customização”. No entanto, se há geração de produtos, conveniente é atribuir a classificação manufatureira e, assim, aumentar as possibilidades de inovação no sistema produtivo de uma Promotoria de Justiça.

5.2. DEMANDA & PRODUÇÃO JUDICIAL

Dentre as demandas das Promotorias de Justiça, as manifestações nos expedientes judiciais e extrajudiciais, por força das leis ou necessidade tempestiva, requereram evidente prioridade em relação a outras atividades. Devido a essa importância e ao esforço empreendido em sua realização, tal atividade foi destacada como a mais representativa do estudo. O Gráfico 1 ilustra o histórico das entradas destes tipos de demandas e o acervo, juntamente com os expedientes judiciais, até a data de início da pesquisa.

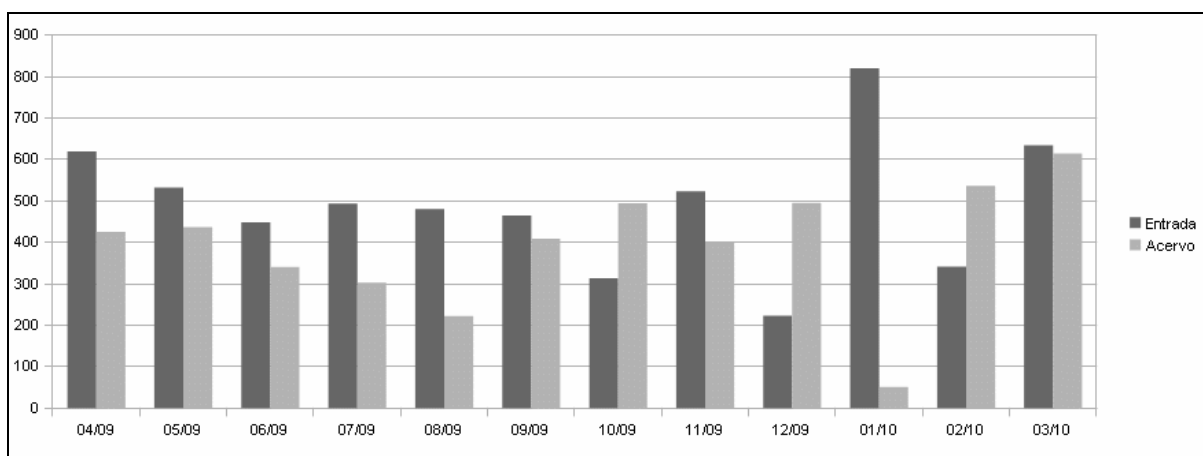


Gráfico 1 – Entrada e acervo de expedientes judiciais e extrajudiciais nas Promotorias de Justiça da Comarca de Mantena entre abril/2009 e março/2010

Fonte: Promotorias de Justiça da Comarca de Mantena e Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

As entradas representam os expedientes judiciais que aportaram nas Promotorias de Justiça a cada mês e os acervos indicam o total desses expedientes e dos extrajudiciais aguardando tramitação dentro das mesmas, ao final de cada mês.

Ressalte-se que um mesmo expediente pode tramitar inúmeras vezes pela Promotoria de Justiça até o desfecho final do caso e cada trâmite se inicia com o recebimento ou criação do expediente pela Promotoria de Justiça, finalizando quando é oficialmente devolvido ou entregue a terceiros, ou seja, quando sua posse deixa de ser responsabilidade da Promotoria de Justiça.

Com exceção dos meses de dezembro de 2009 e janeiro de 2010, nos quais os expedientes judiciais foram movimentados para as/das Varas Judiciais devido ao recesso forense, a análise do gráfico mostra que a quantidade de expedientes dos acervos se manteve elevada (acima de 200, e em 67% dos meses analisados, acima de 400). Esta situação pode ser vista como uma longa fila onde não se tem estimativa do momento em que os expedientes serão atendidos, em outras palavras, ao final de cada mês houve pelo menos 2/3 dos clientes que não tiveram suas necessidades de “rápido andamento” nos expedientes judiciais e extrajudiciais atendidas.

A situação ideal é que não haja expedientes aguardando tramitação, ou seja, que todas as entradas sejam transformadas tempestivamente nas saídas e que, ao final do mês, o acervo apresente zero expediente.

Para o mês de maio de 2010 foi ainda verificada a quantidade de expedientes judiciais armazenados há mais de 30 dias e chegou-se ao número de 633.

Ao se analisar os dados fornecidos pelas Varas Judiciais da Comarca de Mantena no que se refere aos expedientes judiciais devolvidos pelas Promotorias de Justiça nos meses de janeiro a maio de 2010, é possível medir a produção especificamente desses itens. A Tabela 2 os apresenta.

Tabela 2 – Expedientes judiciais devolvidos pelas Promotorias de Justiça às Varas Judiciais da Comarca de Mantena
Janeiro a Maio de 2010

Vara Judicial	Expedientes judiciais devolvidos	Média mensal
Total	2805	561,00
1ª Vara	1111	222,20
2ª Vara	792	158,40
Vara da Infância e Juventude	231	46,20
Vara de Execuções Criminais	251	50,20
Juizado Especial	420	84,00

Fonte: Varas Judiciais da Comarca de Mantena

5.3. ALTERAÇÕES NO MÉTODO DE PRODUÇÃO JUDICIAL

Os resultados apresentados na seção anterior confirmaram a percepção de não atendimento satisfatório das necessidades da sociedade e, assim, justificaram-se alterações nos métodos de produção das Promotorias de Justiça pesquisadas.

Tipo do Processo

A primeira e mais significativa alteração foi a substituição do processo de *jobbing* pelo em lotes (ou bateladas) na produção judicial. Segundo Slack, Chambers & Johnston (2008, p. 130), estes últimos lembram os processos de *jobbing*, no entanto, não têm o mesmo grau de variedade. Sua principal característica é que quando se gera um produto, é produzida mais que uma unidade. Em cada parte da operação há períodos em que se está repetindo a produção.

Realmente, em muitas das atividades de uma Promotoria de Justiça, há uma parcela de trabalho, sobretudo relativa aos expedientes judiciais, que são aplicadas a muitos dos trâmites de expedientes (recebê-los, separá-los, elaborar manifestações de um assunto recorrente). E, se há tarefas que se repetem e estas geram produtos parecidos (variedade baixa), conveniente é trabalhar-se por lotes, principalmente por compartilhar os mesmos recursos e reduzir as perdas por tempo de *set-up*.

Para dar vazão à mudança, as atividades judiciais relacionadas aos trâmites de expedientes foram padronizadas e arranjadas em cinco grandes grupos interligados, Triar, Examinar, Minutar, Revisar e Manifestar, além de serem acopladas a atividades administrativas como Receber, Imprimir e Devolver documentos. A Figura 2 destaca esse arranjo.

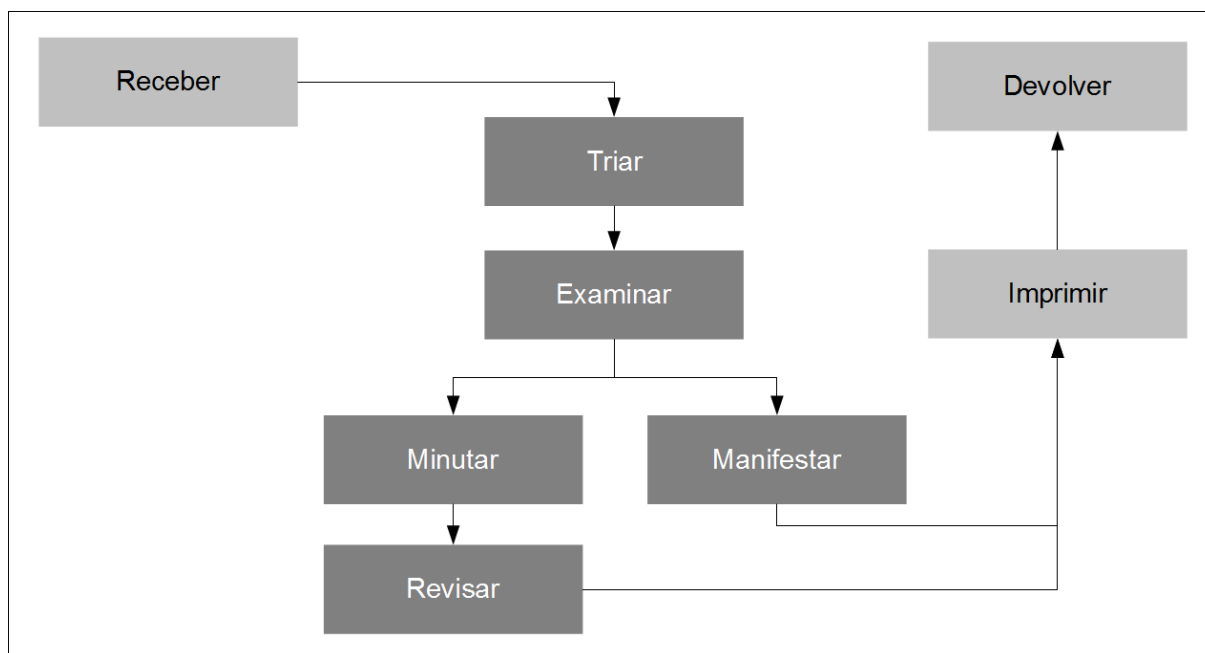


Figura 2 – Modelo de transformação clássico aplicado a uma Promotoria de Justiça com atribuição mista

Fonte: Adaptado de Gouvêa, Couto & Evangelista (2012, p. 152)

Assim, os colaboradores, após receberem expedientes de diversas classes e assuntos, passaram a efetuar uma triagem, separando os urgentes ou de notória simplicidade dos demais. Após essa etapa, colaboradores com maior conhecimento jurídico examinam os expedientes que não se enquadram como urgentes ou simples e fazem nova classificação, desta vez separando-os entre aqueles similares a casos os quais o promotor de justiça já possui posicionamento jurídico consolidado e explicitado, e aqueles os quais o promotor de justiça deverá empreender maior tempo de pesquisa, análise e desenvolvimento.

Os expedientes cuja solução do trâmite já possui posicionamento jurídico consolidado e explicitado passaram a ser minutados por um colaborador especializado, sendo logo após, remetidos para revisão do promotor de justiça. Os inéditos e/ou extremamente complexos, passaram a ser encaminhados diretamente para o promotor de justiça elaborar a manifestação.

Até as impressões passaram a ser realizadas em lotes, já que as devoluções dos expedientes às Varas Judiciais já eram concentradas em um ou dois deslocamentos por dia.

Todas essas atividades passaram a ocorrer paralelamente, com horário agendado de início e fim e, dentro do possível, sem interrupções. Não mais ocorreram de forma individual, linear e sem critérios definidos.

A respeito da padronização das atividades, Matos Júnior & Ferraz Filho (2007, p. 15), após consulta à classe de promotores de justiça em Pernambuco, concluíram que ela “é extremamente útil para os recém-empossados, pois não terão de criar as rotinas operacionais

de forma empírica, pois esta tarefa já foi realizada por colegas mais antigos, conferindo ganho de tempo”.

Suporte ao Novo Método de Produção

Suportando a implementação do processo em lotes (ou bateladas), os expedientes físicos, que são pastas encadernadas com diversos documentos, passaram a ser armazenados pelo que Pozo (2010, p. 75-78) e Slack, Chambers & Johnston (2008, p. 327) chamam de método FIFO (ou PEPS, Primeiro a Entrar, Primeiro a Sair), em escaninhos com a mesma nomenclatura das atividades judiciais principais (Triar, Examinar, Revisar etc). Esse método de armazenamento permite que o expediente mais antigo em uma fila seja selecionado e que se saiba rapidamente o tamanho do lote a ser trabalhado.

Os arquivos magnéticos com manifestações criadas para se tornarem produtos de cada trâmite também passaram a ser armazenados em pastas (diretórios) identificadas com o mesmo nome das atividades.

Outras alterações também ocorreram, destacando-se a padronização da formatação do texto de documentos e o desenvolvimento de modelos de documentos com os casos mais recorrentes.

5.4. PRODUÇÃO APÓS ALTERAÇÕES NO MÉTODO DE PRODUÇÃO

Valendo-se dos novos dados a respeito da quantidade de expedientes judiciais devolvidos às Varas Judiciais da Comarca de Mantena imediatamente após a implementação do novo método de produção e outras ações que o suportaram, constatou-se que a média mensal para os dois meses analisados foi de 674,5. A Tabela 3 apresenta esses dados.

Tabela 3 – Expedientes judiciais devolvidos pelas Promotorias de Justiça às Varas Judiciais da Comarca de Mantena
Junho a Julho de 2010

Vara Judicial	Expedientes judiciais devolvidos	Média mensal
Total	1349	674,50
1ª Vara	439	219,50
2ª Vara	360	180,00
Vara da Infância e Juventude	130	65,00
Vara de Execuções Criminais	164	82,00
Juizado Especial	256	128,00

Fonte: Varas Judiciais da Comarca de Mantena

Da mesma forma que foi feita para o mês de maio de 2010, foi verificada a média de expedientes judiciais armazenados há mais de 30 dias nas Promotorias de Justiça nos dois meses após a alteração no método de produção. Em julho de 2010 o resultado foi 461.

5.5. RELAÇÃO DA PRODUTIVIDADE

O conceito de produtividade associa o resultado da produção (ou do processo de transformação) à quantidade ou valor dos recursos empregados nessa transformação. Moreira (2011, p. 607) e Davis, Aquilano & Chase (2001, p. 122) apresentam esta relação através da Equação 1, onde P_t indica a produtividade absoluta no período t , Q_t indica a produção (saída) obtida no período t e I_t indica os insumos (entrada) utilizados no período t na obtenção da produção (Q_t).

$$P_t = \frac{Q_t}{I_t}$$

Equação 1 – Formulação geral da produtividade

Fonte: Moreira (2011, p. 607); Davis, Aquilano & Chase (2001, p. 122)

Por essa equação é possível constatar que a produtividade independe do tamanho da organização ou do seu setor de produção. O que se avalia com este indicador não é o volume ou valor desta produção, e sim o quão eficiente é a organização ao produzir seus bens e/ou serviços. Com ele é possível mensurar objetivamente se o atual estágio de produção está melhor ou pior que em determinado momento anterior.

Embora seja bastante direta e intuitiva qualquer análise a respeito da Equação 1, é pertinente traçar algumas considerações a respeito da conceituação de produtividade.

Nas palavras de Moreira (2011, p. 606), “Dado um sistema de produção, em que insumos são combinados para fornecer uma saída, a produtividade refere-se ao maior ou menor aproveitamento dos recursos nesse processo de produção, ou seja, diz respeito a quanto se pode produzir partindo de uma certa quantidade de recursos. Neste sentido, um crescimento da produtividade implica um melhor aproveitamento de funcionários, máquinas, de energia e dos combustíveis consumidos, da matéria-prima, e assim por diante”.

Já Davis, Aquilano & Chase (2001, p. 122) associam produtividade ao termo eficiência: “A eficiência com a qual as entradas são transformadas em produtos finais é uma medida da produtividade do processo. Em outras palavras, a produtividade mede quão bem convertamos as entradas em saídas”.

No caso das Promotorias de Justiça, diante da heterogeneidade das saídas geradas, bem como das entradas aplicadas ao processo de transformação, é pertinente delimitar a abrangência do nosso indicador de produtividade. Ele trata, portanto, apenas da produção judicial,

representada quantitativamente pelos expedientes judiciais devolvidos às Varas Judiciais, conforme exposto nas seções 5.2 e 5.4.

Aplicando-se os resultados antes e após a implementação das alterações à Equação 1, ou seja, 561,00 e 674,50, respectivamente, tem-se os seguintes indicadores de produtividade:

$$P_{jan-mai/2010} = \frac{561,00}{I_{jan-mai/2010}}$$

Equação 2 – Produtividade antes das alterações no método de produção judicial nas Promotorias de Justiça da Comarca de Mantena – jan-mai/2010

Fonte: Autores

$$P_{jun-jul/2010} = \frac{674,50}{I_{jun-jul/2010}}$$

Equação 3 – Produtividade após as alterações no método de produção judicial nas Promotorias de Justiça da Comarca de Mantena – jun-jul/2010

Fonte: Autores

A relação entre as produtividades dos períodos após e antes das alterações, ou seja, Equação 3 dividida pela Equação 2, indica a melhoria, piora ou manutenção da produtividade. Se esta relação for maior que 1, é configurada a melhoria, se for menor que 1 indica a piora e, se for igual a 1, não houve alteração.

Como os recursos utilizados na transformação foram os mesmos nos dois períodos analisados, tem-se que $I_{jan-mai/2010} = I_{jun-jul/2010}$.

Assim, a relação *Equação 3/Equação 2* é apresentada e calculada na Equação 4.

$$\frac{\text{Equação 2}}{\text{Equação 3}} = \frac{P_{jun-jul/2010}}{P_{jan-mai/2010}} = \frac{\frac{674,50}{I_{jun-jul/2010}}}{\frac{561,00}{I_{jan-mai/2010}}} = \frac{674,50}{561,00} = 1,2023$$

Equação 4 – Relação entre as produtividades após e antes das alterações no método de produção judicial nas Promotorias de Justiça da Comarca de Mantena

Fonte: Autores

Torna-se, portanto, evidente que neste tipo de atividade houve um aumento de produtividade de 20,23%, comparando-se os dois períodos analisados.

Outro indicador a ser utilizado na constatação da melhoria da produtividade é a diminuição do acervo. No mês de maio de 2010, ou seja, antes da implementação das alterações no método de produção, o acervo de expedientes judiciais armazenados há mais de 30 dias nas Promotorias de Justiça pesquisadas foi de 633. No mês de julho do mesmo ano, ou seja, após a implementação das alterações no método de produção, foi de 461.

Como já mencionado anteriormente, quanto menor esse número, melhor o serviço prestado à sociedade. Considerando que a taxa de entrada de expedientes judiciais, conforme visto no

histórico do Gráfico 1 e excluindo-se os meses do recesso forense, possui um comportamento que tende a ser constante, é possível afirmar que a taxa de devolução de expedientes desse tipo aumentou. A diminuição deste tipo acervo foi da ordem de 27,17%.

6. CONCLUSÕES

Diante de tantas demandas, as Promotorias de Justiça, notadamente aquelas que não detêm especialização em determinado assunto, acabam sobrecarregadas. Assim, o promotor de justiça não consegue se dedicar com afinco às complexas questões coletivas que demandam, em muitos casos, destinação quase integral do tempo.

Berclaz e Moura (2009, p. 28) acrescentam a frustração de não se chegar a cumprir a missão constitucional de tutela de interesses coletivos e promoção da justiça social: “O drama cotidiano mais aflitivo ao promotor de justiça não deriva da complexidade de seu trabalho, nem da carga de serviço judicial historicamente árdua, mas sim da frustrante sensação de não conseguir cumprir a contento as finalidades funcionais necessárias a uma interferência positiva na realidade social (tutela de interesses coletivos e promoção de justiça social) [...]”.

Para que a produção no serviço público não fique engessada diante de tantas regras é preciso que a utilização dos recursos seja regida, primordialmente, pela eficiência. A própria Constituição Federal a descreve como princípio, ou seja, como fundamento inicial e primário de toda atuação do administrador público. O princípio da eficiência vincula o administrador público à adoção de melhores técnicas e práticas para o exercício de suas funções.

Observou-se com esse trabalho que, na impossibilidade de dispor de recursos mais eficientes para melhor atender a demanda, a eficiência das Promotorias de Justiça da Comarca de Mantena teve que ser melhorada por meio da inovação dos métodos de produção.

Os cinco objetivos específicos e o objetivo geral foram alcançados e, assim, responde-se afirmativamente à indagação inicial “É possível aumentar a produtividade em Promotorias de Justiça com atribuições mistas mantendo-se os mesmos recursos?”.

Em razão das limitações que encontram, as Promotorias de Justiça muitas vezes atuam em problemas pontuais. Na verdade, o Ministério Público, em regra, só é lembrado quando um problema já virou realidade e nenhuma outra esfera do poder público solucionou-o.

As idas e vindas de expedientes entre os diversos órgãos que participam do sistema jurídico, que levam considerável tempo até uma solução final, deixa o cidadão com a percepção de que não há justiça, que as polícias, o Ministério Público e o Poder Judiciário não funcionam.

Pretende-se com este trabalho contribuir com o tema gestão pública aplicada aos Ministérios Públicos e, esperançosamente, influir positivamente na realidade social. Com a melhoria da produtividade e consequentemente da diminuição ou mesmo eliminação da espera dos clientes das Promotorias de Justiça, a atuação destes órgãos terá como realidade se antecipar às necessidades da sociedade. Procurar-se-á manter uma atuação preventiva e resolutive, deixando de focar principalmente nos expedientes judiciais físicos (as folhas de papel) e passando a tratar os problemas que afetam a coletividade, mesmo antes deles ocorrerem.

7. REFERÊNCIAS

BERCLAZ, Márcio Soares & MOURA, Millen Castro Medeiros de. Para Onde Caminha o Ministério Público? Um Novo Paradigma: Racionalizar, Regionalizar e Re-estruturar para Assumir a Identidade Constitucional. **Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**, Florianópolis, 2009, v. 6, n. 14, p. 9-32, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://portal.mp.sc.gov.br/portal/conteudo/imagens/comunicacao/...>>. Acesso em: 21 fev. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988.

_____. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1993.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos Novos Tempos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

DAVIS, Mark M.; AQUILANO, Nicholas J. & CHASE, Richard B. **Fundamentos da Administração da Produção**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

GOUVÊA, Ana Cecília Junqueira; COUTO, Renan Evangelista & EVANGELISTA, Vanessa Maia de Amorim. **Gestão de Promotorias de Justiça e seus Processos de Negócio**. Belo Horizonte: Procuradoria-Geral de Justiça, 2012.

MATOS JÚNIOR, Antônio Fernandes Oliveira & FERRAZ FILHO, Fernando Falcão. **Sistema Organizacional de Promotoria de Justiça com Atribuição Cumulativa**. 2007. 40 f. Monografia (MBA em Gestão do Ministério Público) – Faculdade de Ciências da Administração de Pernambuco. Recife: Universidade de Pernambuco, 2007.

MEIRELES, Manuel. **Ferramentas Administrativas para Identificar, Observar e Analisar Problemas**. 2. ed. São Paulo: Arte & Ciência, 2000.

MOREIRA, Daniel Augusto. **Administração da Produção e Operações**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

POZO, Hamilton. **Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais: Uma Abordagem Logística**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ROCHA, Duílio Reis. **Gestão da Produção e Operações**. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2008.

SHIMIZU, Tamio. **Decisão nas organizações**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SLACK, Nigel; CHAMBERS, Stuart & JOHNSTON, Robert. **Administração da Produção**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.